

SKRIPSI

KEDUDUKAN YAYASAN YANG MELIBATKAN APARAT PEMERINTAH SEBAGAI ORGAN (STUDI KASUS YAYASAN PENDIDIKAN BATARA GURU LUWU)



Oleh

FITRIANI JAMALUDDIN

B111 10 284

**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2014**

HALAMAN JUDUL

KEDUDUKAN YAYASAN YANG MELIBATKAN APARAT PEMERINTAH SEBAGAI ORGAN

(STUDI KASUS YAYASAN PENDIDIKAN BATARA GURU LUWU)

OLEH:

FITRIANI JAMALUDDIN

B111 10 284

SKRIPSI

**Diajukan sebagai Tugas Akhir dalam Rangka Penyelesaian Studi
Sarjana dalam Program Kekhususan Hukum Perdata Program Studi
Ilmu Hukum**

**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2014**

PENGESAHAN SKRIPSI

KEDUDUKAN YAYASAN YANG MELIBATKAN APARAT PEMERINTAH SEBAGAI ORGAN

(STUDI KASUS YAYASAN PENDIDIKAN BATARA GURU LUWU)

Disusun dan diajukan oleh:

FITRIANI JAMALUDDIN

B111 10 284

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian Skripsi yang dibentuk dalam rangka Penyelesaian Studi Program Sarjana Bagian Hukum Keperdataan Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin pada Senin tanggal 16 Juni 2014 dan Dinyatakan Diterima

Panitia Ujian

Ketua



Prof. Dr. Anwar Borahima, S.H., M.H.
NIP. 196010081987031001

Sekretaris



Romi Librayanto, S.H., M.H.
NIP. 197810172005011001

**A.n. Dekan
Wakil Dekan Bidang Akademik**



Prof Dr. Ir. Abrar Saleng, S.H., M.H.
NIP. 19630419 198903 1 003

PERSETUJUAN PEMBIMBING

Diterangkan bahwa skripsi mahasiswa :

Nama : FITRIANI JAMALUDDIN

NIM : B111 10 284

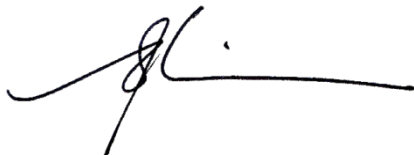
Bagian : Hukum PIDANA

Judul : KEDUDUKAN YAYASAN YANG MELIBATKAN APARAT
PEMERINTAH SEBAGAI ORGAN (STUDI KASUS
YAYASAN PENDIDIKAN BATARA GURU LUWU)

Telah diperiksa dan memenuhi syarat untuk diajukan dalam ujian meja.

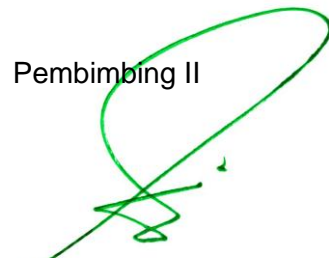
Makassar, 26 Mei 2014

Pembimbing I

A black ink signature, appearing to be 'Anwar', written in a cursive style.

Prof. Dr. Anwar Borahima, S.H., M.H.
NIP. 196010081987031001

Pembimbing II

A green ink signature, appearing to be 'Romi', written in a cursive style.

Romi Librayanto, S.H., M.H.
NIP. 197810172005011001

PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI

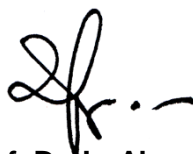
Dengan ini menerangkan bahwa skripsi dari :

Nama : FITRIANI JAMALUDDIN
NIM : B111 10 284
Bagian : Hukum PIDANA
Judul : KEDUDUKAN YAYASAN YANG MELIBATKAN APARAT
PEMERINTAH SEBAGAI ORGAN (STUDI KASUS
YAYASAN PENDIDIKAN BATARA GURU LUWU)

Memenuhi syarat untuk diajukan dalam ujian skripsi sebagai ujian akhir Program Studi.

Makassar, 26 Mei 2014

a.n. Dekan
Wakil Dekan Bidang Akademik,



Prof. Dr. Ir. Abrar Saleng, S.H., M.H.
NIP. 19630419 198903 1 003

ABSTRAK

FITRIANI JAMALUDDIN (B111 10 284) *“Kedudukan Yayasan Yang Melibatkan Aparat Pemerintah Sebagai Organ (Studi Kasus Yayasan Pendidikan Batara Guru Luwu). Dibawah bimbingan Anwar Borahima selaku pembimbing I dan Romi Librayanto selaku pembimbing II.*

Tujuan penelitian ini adalah untuk mendapatkan gambaran mengenai dasar legalitas penempatan Aparat Pemerintah Kabupaten Luwu sebagai organ yayasan di Yayasan Pendidikan Batara Guru Luwu. Selain itu, untuk mengetahui berhak atau tidaknya Direktur Akademi Sawyerigading Luwu yang merupakan pendiri Yayasan Pendidikan Sawyerigading Luwu mendapatkan upah atau gaji.

Penelitian dilakukan di Yayasan Pendidikan Batara Guru Luwu yang berada di Kabupaten Luwu. Dalam penelitian ini, hasil wawancara dengan organ yayasan, Pemerintah Kabupaten Luwu, dan Direktur Akademi Keperawatan Sawyerigading Luwu dijadikan sebagai data primer dan data skunder berupa literatur dari buku-buku, dokumen-dokumen tentang yayasan Pendidikan Batara Guru Luwu dan data dari internet yang kemudian disusun dengan metode analisis data.

Kesimpulan penulis setelah melakukan penelitian adalah keterlibatan aparat pemerintah sebagai organ yayasan pendidikan batara guru luwu berdasarkan Surat Keputusan Kementerian Kesehatan yang dikeluarkan pada tahun 2004 untuk merubah status Akademi Keperawatan Sawyerigading menjadi yayasan milik Pemerintah Daerah Kabupaten Luwu karena adanya surat dari Kementerian Kesehatan maka Pemerintah Daerah Kabupaten Luwu dan Akademi Sawyerigading Luwu memutuskan untuk mendirikan Yayasan Pendidikan Batara Guru Luwu dan melibatkan aparat Pemerintah Daerah Kabupaten Luwu sebagai organ yayasannya karena pendirian yayasan dilakukan oleh Pemerintah Daerah kabupaten Luwu. Pemberian upah atau gaji kepada direktur Akademi Sawyerigading Luwu tidak tepat karena dalam Pasal 5 Undang-Undang Yayasan dijabarkan bahwa dilarang mengalihkan kekayaan yayasan kepada pendiri yayasan, maka sebagai pendiri yayasan Direktur Akademi Sawyerigading Luwu tidak sepatutnya menerima upah atau gaji.

Adapun saran penulis adalah melibatkan masyarakat dalam pengelolaan Yayasan Pendidikan Batara Guru Luwu agar lebih terbuka dan berjalan dengan lancar karena organ yayasannya dapat bekerja secara penuh dan tidak lagi harus terlibat dengan urusan Pemerintahan. Selain itu, pemberian gaji terhadap direktur Akademi Keperawatan Sawyerigading Luwu sebaiknya ditinjau ulang mengingat ketentuan yang telah diatur dalam Pasal 5 Undang-Undang Yayasan bahwa kekayaan dilarang untuk dibagikan kepada organ yayasan dan pendiri yayasan

KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT yang telah memberikan berkat, rahmat dan keridhoan-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini.

Skripsi ini disusun sebagai salah satu persyaratan untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum (S.H) dari Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Tulisan dalam skripsi ini mendeskripsikan mengenai Yayasan Pendidikan Batara Guru yang berada dalam lingkup Pemerintahan Daerah Kabupaten Luwu yang melibatkan Aparat Pemerintahan sebagai organ yayasan

Dalam penyusunan skripsi ini penulis sangat menyadari bahwa tanpa adanya bantuan dari berbagai pihak maka penulis kesulitan dalam menyelesaikan penyusunan skripsi ini. Oleh karena itu penulis ingin mengucapkan terima kasih dan penghargaan yang setinggi-setingginya kepada :

1. Kedua Orang Tua penulis, Jamaluddin Nuhung, S.H.,M.H. dan Norma Yuni, S.E. atas segala doa, kasih sayang serta dukungannya yang tak terhingga
2. Awaluddin Jamal dan Zakiah Jamaluddin atas doa serta dukungannya
3. Prof. Dr. Dwia Aries Tina, MA selaku Rektor Universitas Hasanuddin

4. Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H.,M.H. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin
5. Prof.Dr. Anwar Borahima, S.H.,M.H. dan Romi Librayanto S.H.,M.H. selaku pembimbing penulis yang telah bersedia memberikan bimbingan dan arahan kepada penulis
6. Prof. Dr. Ahmadi Miru S.H.,M.H., Prof. Dr. Marwati Riza, S.H.,M.Si. , dan Muhammad Basri, S.H., M.H. selaku penguji
7. Seluruh Dosen Pengajar Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin
8. Seluruh Staf Akademik Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin
9. Staf Perpustakaan Hukum Unhas atas segala bantuannya
- 10.Asisten I Pemerintahan Daerah Kabupaten Luwu
- 11.Ketua, Sekretaris, serta Bendahara Yayasan Pendidikan Batara Guru Luwu atas bantuan dan kerjasamanya
- 12.Direktur Akademi Keperawatan Sawerigading Kabupaten Luwu dan seluruh jajarannya
- 13.Teman-Teman terbaik lin Hidayan Nawir, S.H. , Kuntum S Sitorus S.H. , Nurmiyanti, R.A. Ekie Prifitriani S.H., Fitriah Faisal S.H., Rizki Putri Meilinda atas segala dukungan, nasihat serta bantuannya selama ini
- 14.Teman-teman seperjuangan bagian hukum perdata, Lestari Wulandari, Bani Perdawati S.H., Irsan Ismail S.H., Dedy Dermawan Armadi,S.H.

15. Teman-Teman KKN Kecamatan Suli Barat Kabupaten Luwu gelombang Ke 85, terkhusus untuk teman-teman Posko Kelurahan Lindajang
16. Teman-Teman Exact A SMA Negeri 3 Palopo atas persahabatan yang masih terus terjalin
17. Seluruh pihak yang telah memberikan bantuan dan dukungannya kepada penulis baik selama menjalani pendidikan maupun dalam rangka penyelesaian skripsi ini

Semoga segala kebaikan dan keikhlasan pihak-pihak yang telah memberikan dukungan baik secara langsung maupun tidak langsung mendapatkan balasan yang setimpal dari Allah SWT.

Pada akhirnya penulis mengharapkan agar tulisan ini dapat bermanfaat dan menjadi masukan bagi pihak-pihak yang terkait di dalamnya dan khususnya bagi penulis sendiri.

Makassar, 09 Juni 2014

Penulis

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI	ii
PERSETUJUAN PEMBIMBING	ii
ABSTRAK	iii
KATA PENGANTAR	iv
DAFTAR ISI	vii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	6
C. Tujuan Penelitian	6
D. Manfaat Penelitian	7
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	8
A. Yayasan	8
1. Pengertian	8
2. Tujuan Pendirian Yayasan	9
3. Cara Mendirikan Yayasan	10
3.1 Didirikan satu orang atau lebih	10
3.2 Yayasan dapat didirikan berdasarkan surat wasiat	13
3.3 Ada kekayaan yang dipisahkan dari kekayaan Pendirinya	13
3.4 Akta Pendirian dengan Akta Notaris	15
3.5 Harus Memperoleh Pengesahan Menteri	16
3.6 Pengumuman dalam Berita Negara Republik Indonesia	18
3.7 Tidak Boleh Memakai Nama yang Telah Dipakai Secara Sah Oleh Yayasan Lain, atau Bertentangan Dengan Ketertiban Umum dan/atau Kesusilaan	19

3.8 Nama Yayasan Harus Didahului Dengan Kata Yayasan	20
4. Anggaran Dasar Yayasan	20
5. Organ Yayasan	22
5.1 Pembina	23
5.2 Pengurus	25
5.3 Pengawas	28
B. Pemerintahan Daerah	31
1. Pengertian	31
2. Pemerintah Daerah	32
2.1 Kewenangan Pemerintah Daerah di Bidang Pendidikan	33
2.2 Perangkat Daerah	34
2.3 Pengawasan Yayasan Pemerintahan Daerah	37
2.4 Pengelolaan Kekayaan Yayasan Pemerintahan Daerah	38
C. Yayasan Lembaga Pemerintahan	40
BAB III METODE PENELITIAN	42
A. Lokasi Penelitian	42
B. Populasi dan Sampel	42
C. Jenis dan Sumber Data	42
1. Jenis data	42
2. Sumber Data.....	43
D. Teknik Pengumpulan Data	43
E. Analisis Data	43
BAB IV HASIL PENELITIAN dan PEMBAHASAN	44
A. Dasar Legalitas Penempatan Aparat Pemerintahan Daerah Menjadi Organ Yayasan/Pelaksanaan Rutin	45
B. Direktur Akademi Keperawatan Sawerigading Sebagai Pendiri Yayasan Menerima Upah atau Gaji	57

BAB V PENUTUP	63
A. Kesimpulan	63
B. Saran	64
DAFTAR PUSTAKA	66
LAMPIRAN	68

BAB 1

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Keberadaan yayasan di Indonesia sudah berlangsung cukup lama bahkan peranan yayasan dalam masyarakat sudah berkembang sangat pesat dan telah menyentuh berbagai sektor, namun tidak ada satu pun peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang Yayasan. Pendirian yayasan di Indonesia dilakukan berdasarkan kebiasaan dalam masyarakat, doktrin, dan yurisprudensi.

Namun demikian, tidaklah berarti bahwa di Indonesia sama sekali tidak ada ketentuan yang mengatur tentang Yayasan, seperti : Pasal 365, Pasal 899, 900, 1680, KUHPerdara, kemudian dalam Pasal 2 Ayat (7) Undang-Undang Kepailitan (*Faillissements-verprdening*).¹ Akan tetapi ketentuan-ketentuan tersebut belum mampu menjelaskan secara jelas dan rinci tentang apa yang dimaksud Yayasan, tentang status Yayasan, dan organ atau struktur dari Yayasan.

Pada tanggal 6 Agustus 2001 lahir Undang-Undang yang mengatur tentang Yayasan yaitu No. 16 Tahun 2001 Lembaran Negara (LN) No. 112 Tahun 2001 Tambahan Lembaran Negara (TLN) 4132 dan telah direvisi dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2001 tentang Yayasan

¹ Anwar Borahima, 2010, *Kedudukan Yayasan di Indonesia*, Prenada Media, Jakarta, hlm.1

LN. No. 115 T.L.N. 4430.² Kemudian pada Tahun 2008 Pemerintah juga menerbitkan Peraturan Pemerintah No. 63 Tahun 2008 tentang Pelaksanaan Undang-Undang tentang Yayasan. Pada tahun 2013 Pemerintah kembali menerbitkan Peraturan Pemerintah No. 2 tahun 2013 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah No. 63 Tahun 2008.

Cepatnya perubahan atas Undang-Undang yang mengatur tentang Yayasan menunjukkan bahwa masalah yayasan tidaklah sederhana dan badan hukum ini memang diperlukan oleh masyarakat.³ Sebelum adanya Undang-Undang tentang Yayasan, pendirian yayasan dilakukan dengan akta notaris. Namun demikian ada juga yayasan dengan Peraturan Pemerintah (PP), Keputusan Presiden (Kepres), dan Surat Keputusan (SK) menteri.

Di dalam akta notaris dimuat ketentuan tentang pemisahan harta kekayaan oleh pendiri yayasan, yang kemudian tidak boleh dikuasai lagi oleh pendiri. Akta notaris ini tidak didaftarkan di Pengadilan Negeri, dan tidak pula diumumkan dalam berita negara. Para pengurus Yayasan tidak diwajibkan untuk mendaftarkan dan mengumumkan akta pendiriannya, juga tidak diisyaratkan pengesahan dari Menteri Kehakiman sebagai tindakan preventif.⁴

Hal-hal itulah yang menyebabkan yayasan sebelum adanya Undang-Undang Yayasan di Indonesia tampak bersifat tertutup. Sifat tertutup

² Ibid

³ Chatamarrasjid Ais, 2006, *Badan Hukum Yayasan Edisi Revisi*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung hlm.1

⁴ Anwar Borahima, Op.Cit., hlm.4

sangat terasa di masyarakat terutama karena masyarakat tidak mengetahui apa saja yang dilakukan yayasan dan struktur organisasi Yayasan. Masalah pengelolaan administrasi yayasan yang hanya diketahui oleh organ yayasan karena tidak adanya kewajiban untuk mengumumkan dalam berita acara. Keterbukaan yayasan pada dasarnya untuk menegaskan bahwa tidak ada kepemilikan dalam yayasan. Yayasan pada hakikatnya adalah milik masyarakat, maka dari itu sangat diperlukan unsur keterbukaan dalam pengelolaan agar masyarakat lebih tahu tentang pengelolaan dan organ yayasan.

Yayasan yang bersifat tertutup banyak dijumpai pada yayasan yang didirikan oleh Pemerintah baik Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah. Pendirian yayasan oleh Pemerintah menggunakan Surat Keputusan (SK) Menteri. Biasanya yayasan yang ada dalam lingkup Pemerintahan dilakukan dengan Keputusan Presiden (Keppres) atau dengan Surat Keputusan (SK) Menteri. Meskipun Undang-Undang Yayasan yang baru telah diterbitkan dan menghendaki keterbukaan dalam pengelolaan yayasan namun yang terjadi malah yayasan dalam lingkup Pemerintahan masih terkesan tertutup.

Keikutsertaan Pemerintah terkhususnya Pemerintah daerah dalam yayasan masih menimbulkan masalah, meskipun pada hakikatnya sudah menjadi kewajiban dari Pemerintah untuk mensejahterakan rakyat sesuai dengan tujuan pendirian yayasan yaitu sosial, kemanusiaan, dan keagamaan. Sebagaimana pula yang diamanatkan dalam Pasal 27

Undang-Undang Dasar 1945 : (1) *Segala warga negara bersamaan kedudukannya dalam hukum dan Pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.* (2) *Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidup yang layak bagi kemanusiaan.* Pasal 31 Ayat (1) dan (2)

Undang-Undang Dasar 1945 : (1) *Tiap-tiap warga negara berhak mendapat pendidikan.* (2) *Setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya.* Namun, hal tersebut jangan sampai diartikan bahwa Pemerintah Daerah harus terlibat langsung dalam penanganannya, akan tetapi dapat melalui pihak lain dengan menggunakan yayasan tetapi bukan berarti ikut-ikutan mendirikan yayasan bahkan seolah-olah memiliki yayasan, karena pada dasarnya hal yang diperbolehkan dalam memberikan bantuan kepada yayasan sesuai ketentuan yang tercantum dalam Pasal 21 dan Pasal 22 Peraturan Pemerintah Nomor 63 Tahun 2008 tentang pelaksanaan Undang-Undang Yayasan. Namun, bantuan yang diberikan pun harus sesuai dengan program kerja yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah, dan bantuan dapat diberikan tanpa adanya permintaan dari yayasan.

Saat ini yang terjadi adalah banyak yayasan didirikan oleh Pemerintah Daerah seolah-olah memiliki yayasan yang didirikannya, hal ini dapat dilihat pada keberadaan organ yayasannya yang berasal dari Aparat pemerintah. Salah satunya yaitu Yayasan Pendidikan Batara Guru Luwu yang didirikan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Luwu, pendirian yayasan ini berdasarkan Surat Keputusan (SK) Menteri. Yayasan

Pendidikan Batara Guru Luwu didirikan pada tahun 2005 untuk menaungi Akademi Keperawatan Sawerigading Luwu. Dalam pendiriannya Bupati dan direktur Akademi Sawerigading Luwu bertindak selaku pendiri yayasan dan dalam pengisian organ yayasannya, pemerintah melibatkan aparat pemerintah di dalamnya dengan menempatkan aparat pemerintah selaku pembina, pengurus, dan pengawas. Pengisian organ yayasan oleh aparat pemerintah berdasarkan hasil keputusan rapat yang diadakan oleh Aparat Pemerintah Daerah Kabupaten dan Direktur serta staf dari Akademi Keperawatan Sawerigading Luwu.

Pengisian organ yayasan oleh aparat pemerintah Daerah tentu saja menimbulkan pertanyaan apa dasar dari penempatan aparat pemerintah sebagai organ yayasan dan bukannya menempatkan masyarakat sebagai organ yayasan. Penempatan aparat pemerintah sebagai organ yayasan tentu saja mengindikasikan adanya unsur tertutupan dalam penyelenggaraan yayasan ini karena baik dalam hal pengurusan hingga pengawasan yang melaksanakannya adalah aparat pemerintah Daerah Kabupaten Luwu sehingga masyarakat sama sekali tidak terlibat didalamnya padahal seyogyanya yayasan adalah milik masyarakat sehingga masyarakat seharusnya dilibatkan dalam pengelolaan yayasan. Selain itu yang patut dipertanyakan yaitu keterlibatan pendiri yayasan yang menjadi direktur dari Akademi Keperawatan Sawerigading yang berada di bawah naungan Yayasan Pendidikan Batara Guru Luwu. Pendiri yayasan yang merupakan direktur dari Akademi Keperawatan pasti akan

memperoleh keuntungan berupa upah atau gaji dari jabatannya padahal direktur Akademi Keperawatan Sawerigading pun bertindak sebagai pendiri yayasan yang pada dasarnya telah ditekankan pada Undang-Undang Yayasan bahwa pendiri yayasan akan terputus hubungannya dengan harta yang telah dipisahkan untuk pendirian yayasan dan tidak berhak memperoleh upah atau gaji karena kedudukannya sebagai pendiri yayasan. Hal-hal tersebut semakin menimbulkan pertanyaan tentang pendirian maupun penyelenggaraan yayasan yang terkesan tertutup dengan terlibatnya Aparat pemerintah Kabupaten Luwu sebagai organ yayasan dan pendiri yayasan yang juga merupakan direktur Akademi Keperawatan Sawerigading Luwu yang berada di naungan yayasan.

B. Rumusan Masalah

1. Apa dasar legalitas penempatan aparat pemerintah Daerah menjadi organ yayasan atau pelaksanaan rutin ?
2. Apakah direktur yang merupakan pendiri yayasan berhak memperoleh gaji atau upah ?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui dasar legalitas penempatan aparat pemerintah Daerah menjadi organ yayasan/pelaksana rutin
2. Untuk mengetahui apakah direktur yang merupakan pendiri yayasan berhak memperoleh gaji

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dari penelitian ini adalah :

1. Hasil penelitian ini dapat menjadi bahan pertimbangan dalam rangka penerapan ketentuan Undang-Undang Yayasan, guna terwujudnya tanggung jawab Yayasan kepada masyarakat.
2. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi sumbangan pemikiran kepada pembaca baik dari kalangan teoritis maupun praktisi hukum, untuk penegakan Undang-Undang Yayasan sebagaimana mestinya.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Yayasan

1. Pengertian

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia istilah Yayasan adalah badan atau organisasi yang bergerak di bidang sosial, keagamaan, dan kemanusiaan. Dalam Pasal 1 Ayat (1) Undang-Undang Yayasan No. 16 Tahun 2001 jo. Undang-Undang No. 28 Tahun 2004 tentang Yayasan adalah :

Yayasan adalah badan hukum yang terdiri atas kekayaan yang dipisahkan dan diperuntukkan untuk mencapai tujuan tertentu di bidang sosial, keagamaan, dan kemanusiaan yang tidak mempunyai anggota

Yayasan adalah kumpulan dari sejumlah orang yang terorganisasi dan dilihat dari segi kegiatannya, lebih tampak sebagai lembaga sosial.⁵ Yayasan adalah badan hukum yang terdiri atas kekayaan yang dipisahkan dan diperuntukkan untuk mencapai tujuan tertentu di bidang sosial, keagamaan, dan kemanusiaan yang tidak mempunyai anggota. Menurut **Scholten**⁶, Yayasan adalah badan hukum yang mempunyai harta kekayaan sendiri yang berasal dari suatu perbuatan pemisahan, mempunyai tujuan tertentu dan mempunyai Organ Yayasan.

Menurut **Utrecht** dan **Wirjono Prodjodikoro** dalam pengertian yayasan terkandung beberapa esensialnya, yaitu :

⁵ Gatot Supramono, 2008, *Hukum Yayasan di Indonesia*, Rineka Cipta, hlm.1

⁶ Hanri Raharjo, 2009, *Hukum Perusahaan*, Pustaka yurtisia, hlm.18

- a. Adanya suatu harta kekayaan
- b. Dan harta kekayaan ini merupakan harta kekayaan tersendiri tanpa ada yang memilikinya melainkan dianggap sebagai milik yayasan
- c. Atas harta kekayaan itu diberi suatu tujuan tertentu
- d. Dan adanya pengurus yang melaksanakan tujuan dari diadakannya harta kekayaan itu.

2. Tujuan Pendirian Yayasan

Sejak awal, sebuah yayasan didirikan bukan untuk tujuan komersil atau untuk mencari keuntungan, akan tetapi tujuannya tidak lebih dari membantu atau meningkatkan kesejahteraan hidup orang lain.

Tujuan Tertentu merupakan salah satu syarat materil yang harus dipenuhi untuk pendirian suatu yayasan. Tujuan itu harus idil , tidak boleh bertentangan dengan hukum, ketertiban umum, kesusilaan, dan kepentingan umum. Tujuan itu tidak boleh diarahkan pada pencapaian keuntungan atau kepentingan kebendaan lainnya bagi pendirinya. Dengan demikian tidak diperkenankan pendirian suatu yayasan yang hakikatnya bertujuan sebagai suatu badan usaha perdagangan.⁷

Tujuan Yayasan dapat diarahkan kepada pencapaian sesuatu di lapangan kesejahteraan umum atau sesuatu di lapangan kepentingan umum. Di sisi lain, tujuan itu dapat terbatas, hanya untuk golongan tertentu saja tanpa menyebut nama per individu, melainkan hanya disebut

⁷Anwar Borahima, Op.Cit., *hlm.* 88

menurut golongannya ataupun nama jenisnya, misalnya untuk kepentingan para tunanetra, para karyawan, pembangunan sekolah di suatu tempat tertentu ataupun untuk kepentingan anak-cucu keturunan dari pendirinya.⁸

Dewasa ini terdapat kecenderungan seseorang mendirikan yayasan yang sudah menyimpang dari tujuan semula. Banyak dijumpai yayasan yang sudah mengarah kepada usaha-usaha yang berorientasi profit sebagaimana halnya sebuah perusahaan. Ia telah melakukan kegiatan usaha sedemikian rupa dalam lalu lintas dagang. Unsur-unsur menjalankan perusahaan, seperti membuat dokumen perusahaan, mempunyai izin usaha, dikenai pajak, menggaji pengurus dan terutama memperhitungkan atau menghitung untung ruginya dan semua dicatat dalam pembukuan adalah ciri-ciri suatu kegiatan yang berbentuk hukum perusahaan.⁹

3. Cara Mendirikan Yayasan

a. Didirikan satu orang atau lebih

Syarat yang pertama memperlihatkan bahwa setiap orang dapat mendirikan yayasan baik secara sendiri atau bersama. Orang yang dimaksud dalam ketentuan ini adalah baik perorangan maupun badan hukum. Perbuatan hukum pendirian yayasan pada dasarnya adalah perbuatan hukum sepihak juga apabila yayasan didirikan oleh dua atau

⁸ Ibid, hlm.88-89

⁹ AB. Susanto, 2002, *Reformasi Yayasan Prespektif Hukum dan Manajemen*, Penerbit Andi, hlm.7

lebih pendiri, sifat perbuatan hukum dimaksud secara essensial berbeda dengan perbuatan hukum pendirian perseroan terbatas.¹⁰

Suatau yayasan dapat didirikan dengan tata cara yang telah ditetapkan oleh Undang-Undang Yayasan. Dalam Pasal 9 Ayat (1) disebutkan, yayasan dapat didirikan oleh satu orang atau lebih dengan memisahkan harta kekayaan pendirinya, sebagai kekayaan awal. Ketentuan ini menunjukkan, pendirian yayasan tidak dengan dasar adanya suatu perjanjian.¹¹

Jika yayasan pendiriannya hanya satu orang, jelas tidak mungkin ada perjanjian yang dibuat oleh pendirinya. Kalaupun pendirinya lebih dari satu orang, ketentuan Undang-Undang Yayasan tidak mengharuskan dengan membuat perjanjian lebih dahulu. Tidak ada satupun pasal dalam Undang-Undang Yayasan yang mengharuskan seperti itu. Berbeda halnya dengan mendirikan Persekutuan Perdata, Firma, dan Perseroan terbatas. Ketentuan Pasal 1624 KUH Perdata, Pasal 16 KUHD, Pasal 1 angka 1 Undang-Undang No. 1 Tahun 1995 Tentang Perseroan Terbatas, masing-masing dengan tegas harus didirikan dengan sebuah perjanjian.¹²

Kemudian yang dapat mendirikan Yayasan bukan semata-mata orang atau manusia saja, melainkan juga Badan Hukum. Dalam Pasal 9 Ayat (5) Undang-Undang Yayasan dimungkinkan orang asing untuk mendirikan Yayasan di Indonesia. Orang asing tersebut dapat mendirikan

¹⁰ Ibid, hlm.38-39

¹¹ Gatot Supramono, 2008, *Hukum Yayasan di Indonesia*, Rineka Cipta, hlm.27

sendiri atau secara bersama-sama dalam arti sesama orang asing atau bersama-sama dengan orang Indonesia.

b. Yayasan dapat didirikan berdasarkan surat wasiat

Selain pendirian yayasan dilakukan dengan kehendak seseorang, dalam Pasal 9 Ayat (3) Undang-Undang Yayasan juga diatur tentang pendirian yayasan yang dilakukan berdasarkan surat wasiat. Peraturan tertulis surat wasiat masih diatur di dalam Buku Kedua Bab Ketiga Belas KUHPerdata Pasal 874 sampai dengan Pasal 929.

Adapun yang dimaksud dengan surat wasiat atau *testament* menurut Pasal 875 Ayat (1) KUH Perdata adalah suatu akta yang menurut pernyataan seorang tentang apa yang dikehendakinya akan terjadi setelah ia meninggal dunia, dan dinyatakan dapat dicabut lagi oleh pembuatannya.

Pendirian yayasan berdasarkan surat wasiat dapat terjadi seseorang menerima surat wasiat yang isinya adalah mengenai pendirian suatu yayasan. Ada kemungkinan di dalam surat wasiat selain berisi tentang pendirian yayasan, juga boleh dicantumkan mengenai harta peninggalan yang dapat dijadikan kekayaan awal yayasan. Sehubungan dengan itu, Undang-Undang Yayasan melalui penjelasan Pasal 10 Ayat (2) menyebutkan bahwa apabila terdapat surat wasiat yang berisi pesan untuk mendirikan yayasan, maka hal tersebut dianggap sebagai kewajiban yang ditujukan kepada mereka yang ditunjuk dalam surat wasiat selaku

penerima surat wasiat. Penerima wasiat bertindak mewakili pemberi wasiat.

c. Ada kekayaan yang dipisahkan dari kekayaan pendirinya

Dalam pendirian yayasan menurut Pasal 9 Ayat (1) Undang-Undang No. 16 Tahun 2001 Tentang Yayasan menekankan cara pendiriannya dengan memisahkan harta kekayaan pendirinya. Penekanan tersebut dalam hubungannya dengan status yayasan sebagai badan hukum yang harus memiliki kekayaan sendiri karena yayasan digunakan untuk kepentingan tujuan yayasan di bidang sosial, keagamaan, dan kemanusiaan. Jadi pendiri yayasan ketika mendirikan yayasan sudah memisahkan harta kekayaannya untuk dijadikan kekayaan awal yayasan.

Hal ini menunjukkan bahwa pendiri bukanlah pemilik yayasan karena sudah sejak semula telah memisahkan sebagian kekayaannya menjadi milik badan hukum yayasan. Ini merupakan salah satu alasan untuk berpendapat bahwa yayasan adalah milik masyarakat. Orang asing pun pada dasarnya dapat mendirikan yayasan di Indonesia.

Pasal 9 Undang-Undang Yayasan Nomor 16 Tahun 2001 :

Yayasan didirikan oleh satu orang atau lebih dengan memisahkan sebagian harta kekayaan pendirinya, sebagai kekayaan awal

Dalam UU Yayasan No. 16 Tahun 2001 ini telah diisyaratkan adanya batas minimum kekayaan yang harus dipisahkan untuk mendirikan yayasan. Jumlah minimum harta kekayaan awal yang dipisahkan jumlah minimum harta kekayaan awal yang dipisahkan dengan peraturan

pemerintah. Penentuan batas minimum perlu ditetapkan dengan maksud untuk menjaga kesinambungan yayasan serta menghindari penyalahgunaan pendirian yayasan, atau dengan kata lain tameng bagi pihak-pihak yang hanya ingin mengambil manfaat dari keberadaan yayasan.

Berdasarkan PP No. 63 Tahun 2008 ditetapkan besarnya kekayaan awal yayasan yang dipisahkan dari kekayaan pendiri jika pendirinya adalah orang perorangan atau badan hukum Indonesia adalah Rp10.000.000 (sepuluh juta rupiah), sedangkan jika yayasan didirikan oleh orang asing atau badan hukum asing besarnya kekayaan awal yang dipisahkan Rp 100.000.000 (seratus juta rupiah). Pemisahan kekayaan awal ini harus disertai dengan surat penyertaan pendiri mengenai keabsahan harta kekayaan yang dipisahkan.¹³

Pemisahan kekayaan awal ini harus disertai dengan surat pernyataan pendiri mengenai keabsahan harta kekayaan yang dipisahkan. Selain itu bagi yayasan yang didirikan oleh orang asing atau orang asing bersama dengan orang Indonesia harus ada surat pernyataan pendiri atau pengurus badan hukum bahwa kegiatan yayasan yang didirikan tidak merugikan masyarakat, bangsa, dan negara Indonesia.¹⁴

d. Akta Pendirian dengan Akta Notaris

Salah satu syarat selanjutnya dalam mendirikan yayasan adalah akta pendiriannya dituangkan dalam akta notaris. Pendiri yayasan harus datang

¹³ Op.Cit., hlm.41

¹⁴ Ibid

menghadap ke notaris untuk membuat akta pendirian yayasan. Akta pendirian yayasan harus dibuat dalam Bahasa Indonesia. Walaupun yang mendirikan yayasan itu adalah orang asing, akta pendiriannya tetap menggunakan Bahasa Indonesia, tidak boleh dengan Bahasa Inggris atau Bahasa lainnya.¹⁵

Akta pendirian yayasan memuat anggaran dasar dan keterangan lain yang dianggap perlu yang sekurang-kurangnya memuat :¹⁶

- a. Nama dan tempat kedudukan;
- b. Maksud dan tujuan serta kegiatan untuk mencapai tujuan tersebut;
- c. Jangka waktu pendirian;
- d. Jumlah kekayaan awal yang dipisahkan dari kekayaan pribadi, pendiri dalam bentuk uang atau benda;
- e. Cara memperoleh dan penggunaan kekayaan;
- f. Tata cara pengangkatan, pemberhentian, dan penggantian anggota pembina, pengurus, dan pengawas;
- g. Hak dan kewajiban anggota pembina, pengurus, dan pengawas;
- h. Tata cara penyelenggaraan rapat organ yayasan;
- i. Ketentuan mengenai perubahan anggaran dasar;
- j. Penggabungan dan pembubaran Yayasan; dan
- k. Penggunaan kekayaan sisa hasil likuidasi, atau penyaluran kekayaan yayasan setelah pembubaran.

¹⁵ Gatot, Op.Cit., hlm.31-32

¹⁶ Anwar,Op.Cit. hlm 43-44

Dalam pendirian yayasan harus dengan akta notaris seperti dengan ketentuan pada Pasal 9 Ayat (2), bahwa yayasan harus didirikan dengan akta notaris dan harus dibuat dalam bahasa Indonesia, berarti tanpa adanya akta notaris, maka pendirian yayasan tidak pernah ada.

Setelah pendiri membuat akta pendirian dengan akta otentik, prosedur berikutnya adalah mengajukan permohonan pengesahan akta pendirian kepada Menteri Hukum dan HAM. Pengesahan tersebut tujuannya untuk kepentingan yayasan supaya memperoleh status Badan Hukum .¹⁷

e. Harus Memperoleh Pengesahan Menteri

Pengaturan tentang Pengesahan akta notaris oleh Menteri Hukum dan HAM diatur dalam Pasal 11, Pasal 12 Undang-Undang No. 28 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 16 Tahun 2001 tentang Yayasan.

Pasal 11 UU No. 28 tahun 2004 :

- (1) Yayasan memperoleh status badan hukum setelah akta pendirian Yayasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 Ayat (2)
- (2) Untuk memperoleh pengesahan sebagaimana dimaksud pada Ayat (1), pendiri atau kuasanya mengajukan permohonan kepada menteri melalui notaris yang membuat akta pendirian Yayasan tersebut.
- (3) Notaris sebagaimana dimaksud pada Ayat (2), wajib menyampaikan permohonan pengesahan kepada menteri dalam jangka waktu paling lambat 10 (sepuluh) hari terhitung sejak tanggal akta pendirian Yayasan ditandatangani.
- (4) Dalam memberikan pengesahan akta pendirian Yayasan sebagaimana dimaksud pada Ayat (1), menteri dapat meminta pertimbangan dari instansi terkait dalam jangka waktu paling

¹⁷ Gatot, Op.Cit. Hlm 38

lambat 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal diterima secara lengkap.

- (5) Instansi terkait sebagaimana dimaksud pada Ayat (4), wajib menyampaikan jawaban jangka waktu paling lambat 14 (empat belas) hari terhitung sejak tanggal pertimbangan diterima
- (6) Permohonan pengesahan akta pendirian yayasan dikenakan biaya yang besarnya ditetapkan dalam peraturan pemerintah.

Pasal 12 UU No. 28 Tahun 2004 :

- (1) Permohonan pengesahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 Ayat (2), diajukan secara tertulis kepada menteri.
- (2) Pengesahan terhadap permohonan sebagaimana dimaksud pada Ayat (1), diberikan atau ditolak dalam jangka waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak tanggal permohonan diterima secara lengkap.
- (3) Dalam hal diperlukan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 Ayat (4), pengesahan diberikan atau ditolak dalam jangka waktu paling lambat 14 (empat belas) hari terhitung sejak tanggal jawaban atas permintaan pertimbangan dari instansi terkait diterima.
- (4) Dalam hal jawaban atas permintaan pertimbangan tidak diterima, pengesahan diberikan atau ditolak dalam jangka waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak tanggal permintaan pertimbangan disampaikan kepada instansi terkait.

Syarat mutlak untuk diakui sebagai badan hukum, maka yayasan harus mendapat pengesahan dari pemerintah *cq.* Menteri Hukum dan HAM. Pengesahan oleh Menteri Hukum dan HAM menimbulkan reaksi terutama di kalangan organisasi Pemerintah (Ornop) berupa penolakan dan meminta agar pasal tersebut diiadakan (dihapuskan).¹⁸

Menurut **T.Mulya Lubis**¹⁹ yayasan adalah organisasi yang sifatnya *self-governing*, sehingga semestinya tidak memerlukan izin, tetapi cukup dengan akta notaris, lalu diumumkan di dalam Tambahan Berita Negara. Birokrasi pengesahan ini bisa menjadi pintu masuk campur tangan

¹⁸ Anwar, Op.Cit. Hlm.47

¹⁹ Ibid

Pemerintah dalam urusan operasional yayasan. Hal ini membuat yayasan tidak efektif menjalankan aktivitasnya karena selalu di bayang-bayangi kemungkinan intervensi (oleh Pemerintah). Apalagi Kejaksaan bisa menggugat pembubaran sebuah yayasan ke Pengadilan untuk dan atas nama kepentingan umum.²⁰

f. Pengumuman dalam Berita Negara Republik Indonesia

Setelah yayasan memperoleh status Badan hukum, maka selanjutnya adalah akta pendirian yang telah disahkan oleh menteri harus diumumkan dalam Tambahan Berita Negara Republik Indonesia, hal ini dilakukan agar yayasan yang didirikan diketahui oleh masyarakat sebagaimana yang diatur dalam Pasal 24 Ayat (1) Undang-Undang Yayasan.

Walaupun persyaratan adanya pengumuman di dalam Berita Negara Republik Indonesia dianggap penting sebab dengan pengumuman ini, pihak ketiga akan terikat dengan perbuatan hukum yang dilakukan oleh badan hukum yang bersangkutan. Dengan kata lain, tanpa pengumuman, maka pihak ketiga tidak akan terikat dengan perbuatan hukum yang dilakukan oleh badan hukum tersebut. Namun jangan seolah-olah bahwa tanpa pengumuman, yayasan menjadi kehilangan eksistensinya sebagai yayasan, atau dengan kata lain, tahap penentuan status badan hukum bergeser ke tahap pengumuman.²¹

²⁰ Ibid

²¹ Ibid

Menurut **Hayati**²² , mengingat yayasan merupakan suatu badan hukum yang bertujuan sosial, dan tidak mempunyai pemilik, maka setelah pengesahan akta pendirian, perlu diumumkan dalam Tambahan Berita Negara (TBN) sebagai suatu pengumuman resmi. Kemudian agar betul-betul diketahui banyak orang atau masyarakat, di samping pengumuman dalam TBN perlu diumumkan dalam satu atau beberapa surat kabar harian yang peredarannya meliputi tingkat nasional, bukan lokal.

g. Tidak Boleh Memakai Nama yang Telah Dipakai Secara Sah Oleh Yayasan Lain, atau Bertentangan Dengan Ketertiban Umum dan/atau Kesusilaan

Pasal 15 Ayat (1) Undang-Undang Yayasan mengatur bahwa Yayasan tidak boleh memakai nama yang :

- a. Telah dipakai secara sah oleh Yayasan lain; atau
- b. Bertentangan dengan ketertiban umum dan/atau kesusilaan

Ketentuan ini dimaksudkan agar tidak terjadi kesamaan nama dengan yayasan lain, hal ini berkaitan dengan perlindungan merek. Larangan ini dimaksud agar tidak menyesatkan masyarakat atau pihak lain yang berkepentingan atau berhubungan dengan yayasan. Yang dimana selama ini sering kali dijumpai persamaan nama beberapa yayasan walaupun kegiatan dan tujuannya berbeda.

²² Ibid

h. Nama Yayasan Harus Didahului Dengan Kata Yayasan

Ketentuan mengenai pencantuman kata “Yayasan” diatur dalam Pasal 15 Ayat (2) bahwa Nama yayasan harus didahului dengan kata “Yayasan”. Selain itu, ketentuan lebih lanjut mengenai pemakaian nama Yayasan diatur dalam Pasal 3 Ayat (1) dan (2) Peraturan Pemerintah No. 63 Tahun 2008 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Yayasan.

Persyaratan ini dimaksud untuk lebih memberikan penegasan identitas bagi yayasan. Ketentuan ini sama dengan penyebutan Perseroan Terbatas (PT), Firma (Fa), atau Perseroan Komanditer.

4. Anggaran Dasar Yayasan

Anggaran dasar adalah seperangkat peraturan-peraturan yang diadakan pada waktu pendirian yayasan, yang dipakai sebagai acuan aturan permainan yang harus dipatuhi dalam gerak dan kegiatan yayasan.²³

Anggaran dasar merupakan bagian dari isi akta pendirian yayasan. Anggaran dasar itu sendiri sebagai aturan dasar yayasan yang wajib dipatuhi oleh pembina, pengurus, pengawas. Anggaran dasar baru berlaku setelah akta pendirian yayasan disahkan oleh Menteri Hukum dan HAM.

Pasal 14 Ayat (2) Undang-Undang Yayasan mengatur bahwa isi anggaran dasar sekurang-kurangnya memuat tentang hal-hal sebagai berikut²⁴ :

a. Nama dan tempat kedudukan

²³ Rudhi Prasetya, 2002, *Yayasan Dalam Teori dan Praktik*, Sinar Grafika, hlm.13

²⁴ Gatot, Op.Cit, Hlm.48

- b. Maksud dan tujuan serta kegiatan untuk mencapai maksud dan tujuan tersebut
- c. Jangka waktu pendirian
- d. Jumlah kekayaan awal yang dipisahkan dari kekayaan pribadi dan dalam bentuk uang atau benda
- e. Cara memperoleh dan penggunaan kekayaan
- f. Tata cara pengangkatan, pemberhentian, dan penggantian anggota pembina, pengurus, dan pengawas
- g. Hak dan kewajiban anggota pembina, pengurus, dan pengawas
- h. Tata cara penyelenggaraan rapat anggota yayasan
- i. Ketentuan mengenai perubahan anggaran dasar
- j. Penggabungan dan pembubaran yayasan
- k. Penggunaan kekayaan sisa likuidasi atau penyaluran kekayaan setelah pembubaran.

Anggaran dasar awalnya dibuat oleh pendiri yayasan, dibuat bukan mengikuti kemauan dari pendirinya, melainkan harus mengikuti persyaratan-persyaratan yang ditetapkan oleh Undang-Undang Yayasan. Begitupun notaris dalam menuangkan dalam akta mengenai anggaran dasar tidak terlepas dari ketentuan Undang-Undang Yayasan dan Undang-Undang jabatan Notaris. Isi anggaran dasar pada prinsipnya wajib mengikuti ketentuan-ketentuan tertulis yang sudah ditetapkan dalam Undang-Undang Yayasan.²⁵

²⁵ Ibid, Hlm.48-49

5. Organ Yayasan

Yayasan tergolong sebagai subjek hukum, hanya saja yayasan bukan subjek hukum dalam wujud manusia alamiah, melainkan ia merupakan subjek hukum yang berwujud badan hukum. Maka sudah tentu subjek hukum yang berwujud badan ini, tidak dapat mengurus dirinya sendiri. Sebagai subjek hukum badan, yayasan tidak dapat menjalankan sendiri apa yang harus dilakukan oleh badan tersebut. Maka demikian diperlukan alat perlengkapan (yang dinamakan organ) yang berwujud manusia alamiah untuk mengurus dan bertindak mewakili badan.²⁶

Keberadaan organ yayasan sebagai penunjang pelaksanaan pengelolaan yayasan diatur dalam Pasal 2 Undang-Undang Yayasan Nomor 16 Tahun 2001 :

Yayasan mempunyai organ yang terdiri atas pembina, pengurus, dan pengawas

Sebagai Badan Hukum yang mempunyai maksud dan tujuan bersifat sosial, keagamaan, kemanusiaan. Yayasan mempunyai organ yang terdiri atas pembina, pengurus , dan pengawas. Pemisahan yang tegas antara fungsi, wewenang, dan tugas masing-masing organ tersebut serta pengaturan mengenai hubungan antara ketiga organ yayasan yang tidak hanya dapat merugikan kepentingan yayasan, tetapi juga pihak lain.²⁷

²⁶ Rudhi, Op.Cit. hlm.11

²⁷ Chatamarrasjid Ais, 2006, *Badan Hukum Yayasan*, PT. Citra Aditya Bakti, hlm.66

Seperti halnya Badan Hukum Perseroan Terbatas yang didalamnya terdapat Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) , direksi dan komisaris, dimana ketiga organ tersebut saling bekerja sama mengurus perseroan terbatas sesuai dengan tugasnya masing-masing, sehingga perseroan tersebut mampu melaksanakan hak dan kewajibannya di bidang hukum perusahaan.²⁸

a. Pembina

Sama halnya dengan perseroan terbatas dan koperasi, pada yayasan alat perlengkapan bernama Pembina merupakan organ tertinggi, hal ini dibandingkan dengan alat perlengkapan lainnya yaitu pengurus dan pengawas.

Syarat untuk menjadi pembina yaitu²⁹ :

- a. Orang perorangan (Pasal 27 Ayat (3))
- b. Mempunyai dedikasi tinggi (Pasal 27 Ayat (3))
- c. Diangkat berdasarkan keputusan rapat gabungan seluruh anggota pengurus dan anggota pengawas (Pasal 27 Ayat (4))
- d. Tidak boleh merangkap menjadi Pengurus atau Pengawas
- e. Anggota pembina yang berkewarganegaraan asing, jika bertempat tinggal di Indonesia harus memegang izin melakukan kegiatan atau usaha di wilayah negara Republik Indonesia dan pemegang kartu izin tinggal bersama.

²⁸ Gatot, Op.Cit. hlm.74

²⁹ Anwar, Op Cit, hlm.212

Pembina tidak harus selalu pendiri yayasan. Dengan kata lain, tidak semua pembina adalah pendiri yayasan, sebab pembina dapat juga yang bukan pendiri, tetapi mereka diangkat berdasarkan keputusan rapat anggota pembina, atau mereka yang diangkat berdasarkan rapat gabungan seluruh anggota pengurus, anggota pengawas, jika yayasan tidak lagi mempunyai pembina, tetapi semua pendiri menjadi pembina yayasan. Anggota pembina dapat dicalonkan oleh pengurus dan pengawas.³⁰

Pembina mempunyai semua kewenangan yang tidak diserahkan , baik kepada pengurus maupun pengawas oleh Undang-Undang ataupun anggaran dasar. Ketentuan ini sangat mirip dengan kewenangan Rapat Umum Pemegang Saham suatu Perseroan Terbatas dan juga ketentuan bahwa anggaran dasar berlaku sebagai undang-undang bagi perseroan terbatas.³¹

Kewenangan yang dimiliki oleh Pembina diatur dalam Pasal 28 Ayat (2) Undang-Undang Yayasan, sebagai berikut :

- a. Mengambil keputusan mengenai perubahan anggaran dasar
- b. Melakukan pengangkatan dan pemberhentian anggota dan anggota pengawas
- c. Memberikan penetapan kebijakan umum yayasan berdasarkan anggaran dasar yayasan

³⁰ Ibid, hlm.212-213

³¹ Chatamarrasjid, Op. Cit., hlm.10

- d. Mengambil keputusan mengenai penggabungan atau pembaruan yayasan

Ketentuan kewenangan tersebut di atas dilakukan dengan melalui rapat anggota pembina, karena pembina merupakan lembaga yang tidak mungkin anggotanya dapat melakukan sendiri-sendiri.

Mengenai masa jabatan pembina, baik dalam Undang-Undang maupun Anggaran Dasar Baku tidak ditentukan masa jabatan pembina. Memang maksudnya masa jabatan pembina itu untuk waktu yang tidak ditentukan. Dalam hal ini bukan maksudnya untuk selama-lamanya atau seumur hidup, artinya berapa lamanya itu tidak ditentukan, sampai diganti berdasarkan keputusan Rapat Pembina, atau meninggal.³²

b. Pengurus

Pengurus adalah organ yayasan yang melaksanakan kepengurusan yayasan. Pengurus bertanggungjawab penuh atas kepengurusan yayasan untuk kepentingan dan tujuan yayasan serta berhak mewakili yayasan baik di dalam maupun di luar pengadilan.³³

Untuk menjadi pengurus seseorang harus memenuhi persyaratan sebagai berikut :

- a. Orang perorangan (Pasal 30 Ayat (2))
- b. Mampu melakukan perbuatan hukum (Pasal 30 Ayat (2))
- c. Bukan pembina atau pengawas Yayasan tersebut (Pasal 30 Ayat (3))

³² Rudhi, Op.Cit, hlm 31

³³ Gunawan Widjaja. 2002. *Suatu Panduan Komprehensif Yayasan Di Indonesia*, PT Elex Media Komputindo, hlm.32-33

- d. Tidak pernah dinyatakan bersalah dalam melakukan pengelolaan yayasan yang menyebabkan kerugian bagi yayasan, masyarakat, dan negara berdasarkan putusan pengadilan, dalam jangka waktu 5 tahun sejak putusan memperoleh kekuatan hukum yang tetap (Pasal 38 Ayat (2)), dan
- e. Memenuhi persyaratan lainnya yang diatur di dalam anggaran dasar (Pasal 32)
- f. Anggota pengurus yayasan yang didirikan oleh orang asing bersama orang Indonesia wajib bertempat tinggal di Indonesia.
- g. Anggota pengurus yayasan yang berkewarganegaraan asing harus memegang izin melakukan kegiatan atau usaha di wilayah Negara Republik Indonesia dan memegang kartu izin tinggal sementara.

Sebuah yayasan tidak dikehendaki diurus oleh seorang pengurus saja, dalam Undang-Undang Yayasan menginginkan pengurus lebih dari satu orang, agar pekerjaan pengurus dapat dibagi-bagi dengan pengurus-pengurus lainnya, sehingga beban kepengurusan dapat menjadi ringan untuk dipikul secara bersama-sama.³⁴

Ketentuan mengenai susunan kepengurusan yayasan diatur dalam Pasal 32 Ayat (2) Undang-Undang Yayasan, bahwa susunan pengurus yayasan minimal harus ada tiga orang yang menduduki jabatan sebagai berikut :

³⁴ Gatot, Op.Cit., hlm.87

- a. Seorang Ketua
- b. Seorang Sekretaris
- c. Seorang Bendahara

Apabila sebuah yayasan tergolong maju dan banyak kegiatannya, kemungkinan tidak cukup pengurusnya hanya tiga orang, maka susunan kepengurusan juga perlu dikembangkan. Jika ketua yayasan tugasnya banyak dan kesibukannya tergolong tinggi, bisa dibentuk jabatan wakil ketua. Selain itu juga dapat dikembangkan jabatan ketua yaitu ketua I dan ketua II. Untuk wakil ketua menjadi wakil ketua I dan wakil ketua II, begitu pula untuk sekretaris dan bendahara, Pengembangan susunan pengurus tersebut dapat dituangkan dalam anggaran dasar agar yayasan, agar semua personel Yayasan menjadi terikat.³⁵

Pengurus yayasan diangkat Pembina berdasarkan keputusan rapat Pembina untuk jangka waktu selama 5 (lima) tahun dan saat diangkat kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan. Pengangkatan, pemberhentian, dan penggantian pengurus harus dilakukan sesuai dengan ketentuan yang terdapat dalam Anggaran Dasar Yayasan. Pengurus dapat diganti setiap saat sebelum masa jabatannya berakhir jika dinilai oleh Pembina, melakukan tindakan yang merugikan Yayasan.³⁶ Dalam hal terjadi pergantian pengurus, pengurus yang menggantikan menyampaikan pemberitahuan secara tertulis kepada Menteri. Pemberitahuan ini wajib

³⁵ Ibid, hlm.87-88

³⁶ Chatamarrasjid, Op.Cit. hlm.12

disampaikan dalam jangka waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak tanggal pergantian pengurus yayasan.³⁷

Kewenangan pengurus meliputi³⁸ :

- a. Melaksanakan kepengurusan yayasan
- b. Mewakili yayasan, baik di dalam maupun di luar pengadilan
- c. Mengangkat dan memberhentikan pelaksanaan kegiatan yayasan
- d. Bersama-sama dengan anggota pengawas mengangkat anggota-anggota pembina jika yayasan tidak lagi mempunyai pembina
- e. Mengumumkan akta pendirian yayasan atau perubahannya dalam Tambahan Berita Negara
- f. Mengajukan perpanjangan jangka waktu pendirian, jika yayasan didirikan untuk jangka waktu tertentu
- g. Menandatangani laporan tahunan bersama-sama dengan pengawas
- h. Mengusulkan kepada pembina tentang perlunya penggabungan
- i. Bertindak selaku likuidator jika tidak ditunjuk likuidator

c. Pengawas

Selain pembina dan pengurus, organ yayasan yang ketiga adalah pengawas. Organ ini tugasnya mengawasi pekerjaan pengurus yayasan. Dalam Pasal 49 Ayat (1) disebutkan bahwa selain tugas tersebut pengawas juga mempunyai tugas memberi nasihat kepada pengurus dalam menjalankan kegiatan yayasan. Hal ini dimaksudkan melakukan

³⁷ Anwar, Op.Cit. hlm 215

³⁸ Ibid, hlm.222

pengawasan saja tidaklah cukup jika pengawas tidak memberikan jalan keluarnya berupa nasihat-nasihat kepada pengurus yayasan.³⁹

Syarat untuk diangkat menjadi pengawas adalah sebagai berikut :⁴⁰

- a. Orang perorangan
- b. Mampu melakukan perbuatan hukum
- c. Tidak boleh merangkap sebagai pembina atau pengurus
- d. Tidak pernah dinyatakan bersalah dalam melakukan pengawasan yayasan yang menyebabkan kerugian bagi yayasan, masyarakat dan negara berdasarkan putusan pengadilan. Dalam jangka waktu 5 (lima) tahun sejak putusan memperoleh kekuatan hukum yang tetap (Pasal 48 Ayat (3))
- e. Anggota pengawas yayasan yang berkewarganegaraan asing jika bertempat tinggal di Indonesia harus pemegang izin melakukan kegiatan atau usaha di wilayah Negara Republik Indonesia dan pemegang kartu izin sementara.

Berbeda halnya dengan pembina, jumlah pengawas yayasan yang ditetapkan dalam Pasal 40 Ayat (2) minimal satu orang. Ketentuan Pasal tersebut seperti mengisyaratkan, seolah-olah dalam sebuah yayasan jangan sampai tidak ada organ pengawas. Undang-Undang tidak menghendaki pengurus yayasan bekerja tanpa adanya pengawasan,

³⁹ Gatot, Op.Cit. hlm.102

⁴⁰ Anwar, Op.Cit. hlm. 216

sehingga jangan sampai terjadi perbuatan pengurus tidak sesuai dengan maksud dan tujuan yayasan, dan dapat merugikan yayasan itu sendiri.⁴¹

Masa jabatan pengawas sama halnya dengan masa jabatan pengurus yaitu 5 (lima) tahun. Setelah masa jabatan tersebut selesai, yang bersangkutan dapat diangkat kembali. Ketentuan Pasal 44 Ayat (1) ini sejalan dengan ketentuan Pasal 32 Ayat (1), karena dengan masa jabatan yang sama, dikehendaki tidak ada ketimpangan waktu dalam melaksanakan tugas antara pengawas dan pengurus.⁴²

Pengawas mempunyai kewenangan sebagai berikut⁴³ :

- a. Melakukan pengawasan serta memberi nasihat kepada pengurus dalam menjalankan kegiatan yayasan
- b. Memberhentikan sementara anggota pengurus
- c. Menandatangani laporan tahunan bersama-sama dengan pengurus.

Pengawas di dalam melakukan tugasnya haruslah berdasarkan "*duty of skill and care*", yaitu harus berdasarkan kecakapan dan kehati-hatian yang seharusnya dimiliki oleh seorang pengawas. Oleh karena itu, bila kepailitan terjadi karena kesalahan atau kelalaian, seperti juga pada pengurus, setiap anggota pengawas secara tanggung renteng bertanggung jawab atas kerugian tersebut, kecuali anggota dapat

⁴¹ Gatot, Op.Cit., hlm 102-103

⁴² Ibid, hlm.104

⁴³ Anwar, Op.Cit., hlm.226

membuktikan bahwa kepailitan bukan karena kesalahan atau kelalaian anggota tersebut.⁴⁴

B. Pemerintahan Daerah

Sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia menurut Undang-Undang Dasar 1945 memberikan keleluasan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Daerah sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar 1945, Pemerintahan Daerah yang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan (*medebewind*), diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

1. Pengertian

Pemerintahan Daerah menurut Pasal 1 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yaitu :

Penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem oleh prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

⁴⁴ Chatamarrasjid, Op.Cit., hlm.21-22

2. Pemerintah Daerah

Pasal 1 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Pemerintah Daerah, yaitu :

Pemerintah daerah yaitu Gubernur, Bupati, dan Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah

Di dalam UU No. 32 Tahun 2004 ditegaskan bahwa pemerintah daerah dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan memiliki hubungan dengan pemerintah dan dengan pemerintah daerah lainnya. Hubungan tersebut meliputi hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya. Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya menimbulkan hubungan administrasi dan kewilayahan antar sususnan pemerintahan.⁴⁵

Penyelenggaraan pemerintahan adalah presiden dibantu oleh satu orang wakil presiden, dan penyelenggaran pemerintahan daerah adalah pemerintah daerah dan DPRD. Setiap daerah dipimpin oleh kepala pemerintahan daerah yang disebut kepala daerah, untuk provinsi disebut Gubernur, untuk kabupaten disebut Bupati, dan untuk kota disebut Walikota. Kepala daerah dibantu oleh satu orang wakil kepala daerah, yang masing-masing untuk provinsi disebut wakil Gubernur, untuk

⁴⁵ Ni'matul Huda, 2006, *Hukum Tata Negara Indonesia*, PT Raja Grafindo Persada, hlm.304

kabupaten disebut wakil Bupati, dan untuk kota disebut sebagai wakil Walikota.⁴⁶

a. Kewenangan Pemerintah Daerah di Bidang Pendidikan

Setiap daerah sudah memiliki wewenang dan kebijakan sendiri untuk mengatur daerah masing-masing begitupun dalam hal pendidikan. Kewenangan Pemerintah Daerah dalam bidang pendidikan diatur dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah No. 25 Tahun 2000 Tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Provinsi Sebagai Daerah Otonom, sebagai berikut :

- a. Penetapan standar kompetensi siswa dan warga belajar serta pengaturan.
- b. Kurikulum nasional dan penilaian hasil belajar secara nasional serta pedoman pelaksanaannya.
- c. Penetapan standar materi pelajaran pokok.
- d. Penetapan persyaratan perolehan dan penggunaan gelar akademik.
- e. Penetapan pedoman pembiayaan penyelenggaraan pendidikan .
- f. Penetapan persyaratan penerimaan, perpindahan, sertifikasi siswa, warga belajar dan mahasiswa.
- g. Penetapan persyaratan *zoning*, pencarian, pemanfaatan, pemindahan, penggandaan, sistem pengamanan dan kepemilikan benda cagar budaya serta persyaratan penelitian arkeologi.

⁴⁶Ibid, hlm.55

- h. Pemanfaatan hasil penelitian arkeologi nasional serta pengelolaan museum nasional, galeri nasional, pemanfaatan naskah sumber arsip, dan monumen yang diakui secara internasional.
- i. Penetapan kalender pendidikan dan jumlah jam belajar efektif setiap tahun bagi pendidikan dasar, menengah dan luar sekolah.
- j. Pengaturan dan pengembangan pendidikan tinggi, pendidikan jarak jauh serta pengaturan sekolah internasional.
- k. Pembinaan dan pengembangan bahasa dan sastra Indonesia.

b. Perangkat Pemerintahan Daerah

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, kepala daerah dibantu oleh perangkat daerah. Secara umum perangkat daerah terdiri dari unsur staf yang membantu penyusunan kebijakan dan koordinasi, diwadahi dalam lembaga sekretariat, unsur pendukung kepala daerah dalam penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah yang bersifat spesifik, diwadahi oleh Lembaga Teknis Daerah, serta unsur pelaksana urusan daerah diwadahi dalam Lembaga Dinas Daerah.⁴⁷

Dalam suatu daerah otonom, dinas daerah merupakan unsur pelaksana otonomi daerah. Dinas daerah dipimpin oleh kepala dinas yang diangkat dan diberhentikan oleh kepala daerah dari pegawai negeri sipil, yang memenuhi syarat atas usul sekretaris daerah. Kepala dinas bertanggungjawab kepada kepala daerah melalui sekretaris daerah.⁴⁸

⁴⁷ HAW. Widjaja, 2008, *Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia*, PT RajaGrafindo Persada, hlm.142

⁴⁸ Rozali Abdullah, 2002, *Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, PT Rajagrafindo Persada, hlm.46

Perangkat daerah provinsi terdiri atas sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah, dan lembaga teknis daerah. Perangkat daerah kabupaten/kota terdiri atas sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah, lembaga teknis daerah, kecamatan, dan kelurahan.

- a. Sekretariat Daerah dipimpin oleh Sekretaris Daerah. Sekretaris Daerah diangkat dari Pegawai Negeri Sipil(PNS) yang memenuhi persyaratan. Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota diangkat dan diberhentikan oleh Gubernur atas usul Bupati/Walikota sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sekretaris Daerah karena kedudukannya sebagai pembina Pegawai Negeri Sipil di daerahnya. Sekretariat DPRD dipimpin oleh Sekretaris DPRD. Sekretaris DPRD Provinsi diangkat dan diberhentikan oleh Gubernur dengan persetujuan DPRD Provinsi. Sekretaris DPRD Kabupaten/Kota diangkat dan diberhentikan oleh Bupati/Walikota dengan persetujuan DPRD Kabupaten/Kota.
- b. Dinas Daerah merupakan unsur pelaksana otonomi daerah. Dinas daerah dipimpin oleh kepala dinas yang diangkat dan diberhentikan oleh kepala daerah dari Pegawai Negeri Sipil yang memenuhi syarat atas usul Sekretaris Daerah.
- c. Lembaga Teknis Daerah merupakan unsur pendukung tugas kepala daerah dalam penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah yang bersifat spesifik berbentuk badan, kantor, atau rumah sakit umum daerah. Badan, kantor atau rumah sakit umum

daerah sebagaimana dimaksud dipimpin oleh kepala badan, kepala kantor, atau kepala rumah sakit umum daerah yang diangkat oleh kepala daerah dari Pegawai Negeri Sipil yang memenuhi syarat atas usul Sekretaris Daerah.

- d. Kecamatan dibentuk di wilayah Kabupaten/Kota dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang berpedoman pada Peraturan Pemerintah. Kecamatan dipimpin oleh seorang camat yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan sebagian wewenang Bupati atau Walikota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah.
- e. Kelurahan dibentuk di wilayah kecamatan dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang berpedoman pada Peraturan Pemerintah. Kelurahan dipimpin oleh seorang lurah yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan dari Bupati/Walikota. Lurah diangkat oleh Bupati/Walikota atas usul Camat dari Pegawai Negeri Sipil yang menguasai pengetahuan teknis pemerintahan dan memenuhi persyaratan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.⁴⁹

c. Pengawasan Yayasan Pemerintahan Daerah

Yayasan-yayasan yang ada di lingkungan pemerintah pendiriannya dilakukan dengan Keputusan Presiden (Keppres) atau dengan Surat Keputusan (SK) Menteri, juga yayasan memanfaatkan fasilitas negara,

⁴⁹ http://id.wikipedia.org/wiki/Pemerintah_daerah_di_Indonesia , diakses pada tanggal 20 november 2013 Pukul 19:18 WITA

baik sarana maupun prasarana serta kewenangan publik yang melekat pada pemerintah. Hal ini pulalah yang menjadi latar belakang masalah tentang dapat atau tidaknya Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) memeriksa keuangan yayasan yang didanai oleh pemerintah.

BPK selaku pihak yang berwenang untuk mengawasi penyimpangan keuangan dalam instansi pemerintah merasa kesulitan, sebab rupanya dana yayasan pemerintah termasuk dalam dana non-neraca (*offbudget*) sehingga sulit dipantau. Jenis-jenis data *off budget* yang ada di dalam yayasan itu sendiri pun masih harus dipilah-pilah, sebab jenisnya banyak. Ada yang disebut dana abadi, dana taktis, dan dana pemanfaatan aset. Belum lagi adanya kultur tertutup yang dianut oleh sejumlah pengurus yayasan, juga sulitnya mencari bukti-bukti administrasi sejumlah pengeluaran keuangan. Hal ini disebabkan bentuk organisasi di seluruh yayasan bersifat semi dinas , artinya dalam struktur organisasi yayasan tersebut ketua yayasan tersebut *ex officio* dijabat oleh pucuk pimpinan tempat yayasan itu bernaung. Misalnya panglima, atau kepala, atau direktur.⁵⁰

BPK sebagai Lembaga Pengawas dan Pemeriksa Pertanggungjawaban keuangan negara yang dilaksanakan oleh pemerintah, tidak tepat jika harus memeriksa keuangan yayasan,

⁵⁰ Anwar,Op.Cit., hlm. 142

sekali pun modal awal atau kekayaan yayasan di kemudian hari datang dari “pemberian” atau “hibah” pemerintah (termasuk BUMN dan BUMD).⁵¹

Namun demikian, jika mengacu pada Undang-Undang No. 31 Tahun 1999, kekayaan negara yang dipisahkan kepada yayasan, masih dikualifikasikan sebagai bagian dari pengertian keuangan negara. Jika demikian halnya maka BPK dapat dibenarkan melakukan pemeriksaan terhadap yayasan pemerintah, jika disinyalir terdapat indikasi tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh yayasan tersebut.

d. Pengelolaan Kekayaan Yayasan Pemerintahan Daerah

Yayasan yang asetnya berasal dari kekayaan negara perlu diklarifikasi sebagai berikut⁵² :

- a. Memang ada yayasan yang mempunyai aset yang berasal dari negara, tetapi yayasan tersebut bukanlah yayasan yang berusaha memperoleh keuntungan tetapi justru karena keterbatasan kemampuan yang luar biasa untuk pencapaian maksud dan tujuan, sehingga yayasan itu membutuhkan bantuan dari pemerintah. Bantuan aset atau kekayaan yang dinilai telah menjadi kewajiban pemerintah sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar 1945, sehingga diposisikan sebagai pengeluaran negara yang tidak membutuhkan pengembalian. Posisi yang demikian ini dalam sistem keuangan negara tidak termasuk dalam lingkup prinsip “setiap ada pengeluaran negara (*Output*), maka

⁵¹ Ibid, Hlm 145

⁵² Ibid, Hlm 145-146

tiap itu pula akan terdapat inventaris negara (*Input*). Bantuan yang demikian ini dipandang sebagai bantuan lepas, sehingga tidak perlu dikembalikan kepada negara sebagaimana dimaksud oleh sistem pengelolaan keuangan negara di dalam *Indonesische Comptabiliteitswet* (ICW).

- b. Ada pula yayasan yang dalam kegiatan usahanya dengan dalih kemanusiaan dapat dikategorikan bermotif untuk memperoleh keuntungan sebagaimana halnya badan hukum perseroan. Penyertaan kekayaan negara dalam yayasan kategori ini sekalipun disebut untuk bantuan, tetapi tunduk kepada sistem keuangan negara menurut prinsip “setiap ada pengeluaran uang negara (*output*), maka tiap itu pula akan terdapat inventarisasi negara (*Input*). Pemerintah memandang bagi yayasan yang demikian ini harus mempunyai itikad baik kepada bangsa dan negara untuk mempertanggungjawabkan asetnya itu sesuai dengan prinsip pengelolaan keuangan negara sebagaimana diatur dalam ICW.

C. Yayasan Lembaga Pemerintahan

Tumbuhnya yayasan-yayasan dalam lingkup Pemerintahan sebagai upaya bagaimana dapat ditampungnya berbagai pungutan-pungutan oleh Lembaga Pemerintahan dimasukan dalam yayasan. Dengan latar belakang agar gampang digunakan tanpa perlu mempertanggung jawabkan secara *budgertair*. Dalam hubungan inilah dalam Anggaran

Dasar yang bersangkutan dikaitannya organ yayasan yang harus diangkat secara *ex-officio* pada jabatan-jabatan tertentu. Contohnya untuk Ketua Pengurus yayasan harus *ex-officio* Walikota atau untuk Ketua Pengurus yayasan harus Gubernur.⁵³

Sekarang telah berlaku Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara menggantikan *indische comtabilities Wet* Stb. 1925 No. 448. Sebagaimana pada Pasal 2 Undang-Undang ini dan penjelasan umumnya, dijabarkan bahwa keuangan negara itu meliputi semua hak dan kewajiban negara itu meliputi semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kebijakan dan kegiatan dalam bidang fiskal, moneter, dan pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan, serta segala sesuatu baik berupa uang, maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Berdasarkan Undang-Undang ini, yang dimaksud dengan keuangan negara meliputi seluruh objek sebagaimana tersebut di atas yang dimiliki negara, dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Perusahaan Negara/Daerah, dan badan lain yang ada kaitannya dengan keuangan negara.⁵⁴

Oleh karena itu, sekalipun diatasnamakan dan atau dinaungkan di bawah yayasan, dan jika itu ada hubugannya dengan ruangan atau kekayaan negara, maka tetap berlaku tata cara yang berlaku untuk pengelolaan keuangan atau kekayaan negara.

⁵³ Radith, OpCit., hlm. 66

⁵⁴ Ibid

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Lokasi Penelitian

Sesuai dengan judul skripsi ini, untuk penulisan skripsi ini maka penelitian dilakukan di Kabupaten Luwu Provinsi Sulawesi Selatan, karena di Kabupaten Luwu terdapat Yayasan yang berada dalam lingkup Pemerintahan Daerah.

B. Populasi dan Sampel

Populasi yang digunakan dalam hal penelitian ini adalah Yayasan yang berada dalam lingkup Pemerintahan Daerah. Sampel yang digunakan adalah Yayasan Pendidikan Batara Guru Luwu

C. Jenis dan Sumber Data

1. Jenis Data

Adapun jenis data yang penulis pergunakan dalam penelitian ini, adalah sebagai berikut :

- a. Data Primer, yaitu data yang langsung diperoleh berdasarkan proses wawancara terhadap sampel dan narasumber dalam hal ini adalah organ Yayasan Batara Guru, dan Pemerintah Daerah Kabupaten Luwu, dan Direktur Akademi Keperawatan Sawerigading Luwu
- b. Data sekunder adalah data yang bersumber dari dokumen-dokumen yayasan dalam lingkup pemerintahan daerah, yaitu Surat Keputusan Yayasan, dan Anggaran Dasar Rumah Tangga,

Surat Keputusan Kementerian Kesehatan, dan Nota Bupati
Kabupaten Luwu

2. Sumber Data

Data yang diperoleh bersumber dari :

- a. Penelitian lapangan, yaitu penelitian yang dilakukan terhadap objek yaitu Yayasan dalam Lingkup Pemerintahan Daerah
- b. Penelitian kepustakaan, yaitu penelitian yang dilakukan dengan membaca literatur atau kepustakaan yang mempunyai hubungan dengan objek yang diteliti

D. Teknik Pengumpulan Data

Untuk mengumpulkan data yang dibutuhkan dalam penulisan ini, dilakukan teknik pengumpulan data yaitu melakukan wawancara. Kegiatan ini penulis lakukan terhadap pihak-pihak yang dianggap dapat memberikan informasi yang terkait dengan pengelolaan Yayasan dalam lingkup Pemerintahan Daerah, yaitu Organ Yayasan Batara Guru Luwu, Pemerintah Daerah Kabupaten Luwu, dan Direktur Akademi Keperawatan Sawerigading Luwu

E. Analisis Data

Dalam menganalisis data yang sudah dikumpulkan, penulis menggunakan analisis secara kualitatif dengan cara menganalisis ketentuan perundang-undangan yang mengatur tentang yayasan, dan hasil wawancara yang kemudian disajikan secara deskriptif kualitatif yaitu

menggambarkan, menguraikan, dan menjelaskan sesuai dengan permasalahan yang erat kaitannya dengan penelitian ini.

BAB 4

HASIL PENELITIAN dan PEMBAHASAN

A. Dasar Legalitas Penempatan Aparat pemerintah Daerah Menjadi Organ Yayasan Atau Pelaksanaan Rutin

Yayasan adalah suatu pranata sosial yang sangat diperlukan untuk mendukung visi, dan misi tujuan pembentukan suatu Negara yaitu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Salah satu karakteristik yayasan terletak pada tujuan yayasan yaitu untuk kegiatan sosial, kemanusiaan, dan keagamaan.

Selain itu, status kepemilikan yayasan memiliki karakteristik sendiri berbeda dengan Badan Hukum lainnya meskipun sebagai Badan Hukum di awal pendiriannya yayasan melakukan pemisahan kekayaan dengan pendirinya namun tidak serta merta menyebabkan pendiri yayasan menjadi pemilik yayasan. Kekayaan yang telah dipisahkan oleh pendiri yayasan untuk awal pendirian yayasan telah terputus hubungannya dengan kekayaan yang dipisahkannya dalam artian pendiri yayasan dianggap telah mengikhlaskan kekayaannya untuk pendirian yayasan.

Mengingat salah satu tujuan pendirian yayasan adalah dibidang sosial, dan pendidikan merupakan salah satu aspek dari bidang sosial maka saat ini banyak yayasan yang didirikan dan bergerak di bidang pendidikan. Yayasan yang bergerak pada bidang pendidikan diantaranya ada yang mendirikan sekolah, yaitu mulai dari sekolah dasar, menengah,

lanjutan sampai perguruan tinggi, juga mendirikan pusat pelatihan ataupun *training* dan sebagainya.

Yayasan Pendidikan Batara Guru adalah yayasan yang bergerak di bidang pendidikan yang didirikan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Luwu. Pada awalnya Pemerintah Kabupaten Luwu mendirikan Sekolah Perawat Kesehatan (SPK) pada tahun 1985 atas gagasan dari dr. Palammai yang saat itu menjabat sebagai Kepala Dinas Kesehatan Kabupaten Luwu. Pendirian Sekolah Perawat Kesehatan (SPK) untuk mengakomodasi tuntutan kebijakan pemerintah dan tuntutan profesionalisme tenaga keperawatan. *Up-Grading* status dari Sekolah Perawat Kesehatan (SPK) ke jenjang Diploma III Keperawatan berdasarkan Surat Keputusan Kepala Pusat Pendidikan Tenaga Kesehatan Departemen Kesehatan Republik Indonesia nomor : HK/00.06.1.3.1508 tanggal 27 Mei 1999 tentang Izin Penyelenggaraan Pendidikan.

Pada tahun 2004 Keputusan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor : HK.03.2.4.1.02596 Tentang Perpanjangan Izin Penyelenggaraan Pendidikan Akademi Keperawatan Sawerigading Pemerintah Kabupaten Luwu Provinsi Sulawesi Selatan pada poin ketiga menjelaskan bahwa sesuai dengan peraturan yang berlaku, selambat-lambatnya 6 (enam) bulan setelah keputusan ini ditetapkan, Pemerintah Kabupaten Luwu harus mengubah status kepemilikan Institusi Akademi Keperawatan tersebut menjadi yayasan milik Pemerintah Daerah. Keputusan ini

dikeluarkan guna perpanjangan izin penyelenggaraan pendidikan Akademi Keperawatan Sawerigading Pemerintah Kabupaten Luwu yang berlaku selama 4 (empat) tahun.

Dengan adanya Keputusan Menteri Kesehatan tentang mengubah status kepemilikan Institusi Akademi Keperawatan tersebut menjadi yayasan milik Pemerintah Daerah, maka Bupati Luwu yang saat itu dijabat oleh H. Basmin Mattayang mengeluarkan nota untuk menindaklanjuti surat keputusan yang dikeluarkan oleh Menteri Kesehatan, maka aparat Pemerintah Daerah yang terkait dan Direktur dari Akademi Keperawatan Sawerigading mengadakan rapat untuk pendirian Yayasan. Keikutsertaan aparat pemerintah dalam rapat pembahasan pembentukan yayasan dilakukan karena Akademi Keperawatan Sawerigading adalah milik Pemerintah Kabupaten Luwu sehingga saat diadakan rapat untuk pembentukan yayasan untuk menaungi Akademi Keperawatan Sawerigading aparat pemerintah yaitu Bupati, wakil Bupati, sekretaris daerah, asisten I, II, dan III dan dari instansi terkait yaitu Kepala Badan Kepegawaian Daerah Luwu, Kepala Dinas Kesehatan Luwu, Kepala Badan Pengawas Daerah Luwu, Kepala Dinas Pemuda Olahraga Luwu, dan Kepala Bagian Hukum dan Setda Luwu wajib untuk mengikuti rapat, sehingga pada Tahun 2005 didirikanlah Yayasan Pendidikan Batara Guru oleh Pemerintah Kabupaten Luwu.

Dalam penyelenggaraan yayasan, dibutuhkan organ yayasan yang keberadaannya juga diatur dalam Undang-Undang Yayasan. Maka dalam

hal ini pengisian organ Yayasan Pendidikan Batara Guru Luwu dilakukan berdasarkan pada hasil keputusan rapat yang saat itu dipimpin oleh H. Basmin Mattayang yang menjabat sebagai Bupati Luwu.

Hasil keputusan rapat dalam hal pengisian organ yayasan menetapkan Bupati dan Direktur Akademi Keperawatan Sawerigading menjadi pendiri yayasan. Dan pembina dan pengurus diisi oleh aparat pemerintah, namun dalam organ pengawas salah satunya harus diisi oleh istri Bupati Luwu karena menganggap bahwa istri Bupati dalam hal ini mewakili masyarakat. Pengisian organ yayasan selanjutnya harus sesuai dengan format yang telah ditentukan pada saat rapat dan format itu berlaku untuk kepengurusan Yayasan Pendidikan Batara Guru Luwu selanjutnya. Adapun format pengisian organ Yayasan Pendidikan Batara Guru Luwu tertera dalam tabel.

Tabel 1

Jabatan	Kedudukan Dalam Yayasan Pendidikan Batara Guru Luwu
Bupati Luwu	Pendiri (I)
Direktur Akademi Keperawatan Sawerigading	Pendiri (II)
Wakil Bupati Luwu	Pembina (Ketua)
Asisten I	Pembina (Anggota)
Asisten III	Pembina (Anggota)
Kepala Badan Kepegawaian Daerah Luwu	Pembina (Anggota)
Kepala Dinas Kesehatan Luwu	Pembina (Anggota)
Sekretaris Daerah Luwu	Pengurus (Ketua)
Dosen Akademi Keperawatan Sawerigading	Pengurus (Sekretaris)

Staf Akademi Keperawatan Sawerigading	Pengurus (Bendahara)
Istri Bupati Luwu	Pengawas (Ketua)
Kepala Badan Pengawas Daerah Luwu	Pengawas (Anggota)
Kepala Dinas Pemuda dan Olahraga Luwu	Pengawas (Anggota)
Kepala Bagian Hukum dan Setda Luwu	Pengawas (Anggota)

Format tersebut telah menjadi format awal dalam penunjukan organ Yayasan Pendidikan Batara Guru Luwu, sehingga di awal dalam setiap pengisian organ yayasan harus mengikuti format tersebut.

Yayasan Pendidikan Batara Guru Luwu telah mengalami 1 (satu) kali pergantian organ yayasan. Dalam pergantiannya pun bukan hanya pembina, pengurus, dan pengawas saja yang diganti namun pendiri pun ikut diganti. Pergantian ini berdasarkan siapa yang menjabat sebagai Bupati Luwu. Sehingga siapa pun yang menjabat sebagai Bupati Luwu maka akan terjadi pergantian organ yayasan yang disertai dengan pergantian akta yayasan. Jadi, pergantian organ yayasan dan akta yayasan terjadi selama 5 (lima) tahun sekali merujuk pada pemilihan Kepala Daerah yang diadakan setiap 5 (lima) tahun sekali.

Pada tahun 2005 pada saat H. Basmin Mattayang menjadi Bupati Luwu dan yang menjadi Direktur Akademi Sawerigading adalah Hj. Zaimah Lajepu maka keduanya dalam akta yayasan bertindak sebagai pendiri. Namun sejak tahun 2009 terjadi pergantian Bupati dan Direktur Akademi Keperawatan Sawerigading. Maka pada Tahun 2010 dibuat Akta Baru pendirian Yayasan Pendidikan Batara Guru Luwu, Akta Notaris

dengan Nomor 02 Tanggal 04 Oktober 2010 Tentang Pendirian Yayasan Pendidikan Batara Guru Luwu yang menetapkan H. Andi Mudzakkar dan Hj. Mahriani Mahmud sebagai pendiri yayasan. Selanjutnya dengan adanya Akta Notaris baru maka terjadi pergantian organ Yayasan Pendidikan Batara Guru Luwu. Sehingga pada Tahun 2012 keluarlah Surat Keputusan Dewan Pembina Yayasan Pendidikan Batara Guru Luwu Nomor : 01/YPBGL/I/2012 Tentang Penunjukan Pengurus dan Pengelola Yayasan Pendidikan Batara Guru Luwu.

Pada Surat Keputusan tersebut maka ditunjuk H. Andi Mudzakkar yang menjabat sebagai Bupati Luwu dan Hj. Mahriani Mahmud yang menjabat sebagai Direktur Akademi Keperawatan Sawerigading Luwu sebagai pendiri, selanjutnya yang menjabat sebagai Pengurus, Pembina, dan Pengawas Yayasan berasal dari aparat pemerintah Kabupaten Luwu dan khusus untuk pengawas salah satunya berasal dari Istri Bupati Luwu yaitu Andi Tenrikarta yang merupakan Istri dari H. Andi Mudzakkar.

Namun, apabila terjadi mutasi atau perpindahan aparat pemerintah dari jabatan yang sebelumnya ke jabatan yang baru dan jabatan yang baru tidak masuk dalam format susunan organ yayayasan, susunan organ yayasan tidak diubah atau tetap dipertahankan. Meskipun aparat pemerintah yang mengalami mutasi telah berpindah jabatan dari jabatan awalnya. Seperti pada pengawas yayasan yaitu Muh. Hatta Andi Toparakkasi yang pada saat pembuatan akta baru yayasan pada tahun 2010 menjabat sebagai Kepala Bagian Hukum dan Setda Luwu, namun

saat ini menjabat sebagai Asisten III Kota Palopo tapi namanya tetap ada dalam akta yayasan dan tidak diganti dengan nama aparat pemerintah yang saat ini menjabat sebagai Kepala Bagian Hukum dan Setda Luwu .

Dalam Undang-Undang Yayasan tidak diatur mengenai pendirian yayasan oleh Pemerintah baik pusat maupun daerah. Meskipun dalam Pasal 22 huruf (e) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dijabarkan bahwa Pemerintah Daerah mempunyai kewajiban meningkatkan pelayanan dasar pendidikan, namun bukan berarti bahwa pemerintah daerah dapat mendirikan yayasan pendidikan apalagi memiliki yayasan pendidikan karena seyogyanya pemerintah daerah hanya dapat memberikan bantuan kepada yayasan berdasarkan Pasal 21 dan Pasal 22 Peraturan Pemerintah Nomor 63 Tahun 2008. Bantuan negara hanya dapat diberikan kepada yayasan jika yayasan memiliki program kerja dan melaksanakan kegiatan yang menunjang program Pemerintah Pusat dan/atau Pemerintah Daerah.

Pemerintah mendirikan Yayasan Pendidikan Batara Guru atas Surat Keputusan yang dikeluarkan oleh Kementerian Kesehatan untuk perpanjangan izin penyelenggaraan Akademi Keperawatan Sawerigading, agar Akademi Keperawatan Sawerigading Luwu tetap ada maka Pemerintah Kabupaten Luwu mengubah statusnya menjadi Yayasan Pendidikan Batara Guru Luwu.

Dalam akta pendirian yayasan dijabarkan bahwa pada awal pendirian yayasan dipisahkan uang senilai 100.000.000 (seratus juta

rupiah) untuk pendirian yayasan. Namun berdasarkan hasil penelitian, tidak ada uang senilai 100.000.000 (seratus juta rupiah) yang dipisahkan untuk pendirian yayasan, menurut keterangan sekretaris yayasan tidak adanya pemisahan kekayaan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Luwu karena menganggap bahwa Akademi Keperawatan Sawerigading Luwu yang kemudian berada di bawah naungan Yayasan Pendidikan Batara Guru adalah milik Pemerintah Daerah jadi tidak perlu lagi mengeluarkan uang untuk pendirian yayasan. Hal ini tentu saja tidak sesuai dengan apa yang diatur dalam Undang-Undang Yayasan, apalagi Yayasan Pendidikan Batara Guru Luwu didirikan pada tahun 2005 saat Undang-Undang Yayasan telah berlaku dan menetapkan yayasan sebagai badan hukum dan harus melakukan pemisahan kekayaan sebagai ciri dari badan hukum. Dalam Undang-Undang Yayasan jelas dijabarkan dalam Pasal 9 Ayat (1) bahwa :

Yayasan didirikan oleh satu orang atau lebih dengan memisahkan sebagian harta kekayaan pendirinya, sebagai kekayaan awal

Maka seharusnya dalam pendirian Yayasan Pendidikan Batara Guru Luwu ada kekayaan yang dipisahkan, namun kenyataanya tidak ada.

Selain itu, pendirian Yayasan Batara Guru Luwu hanya untuk menaungi Akademi Keperawatan Sawerigading Luwu dan tidak ada bentuk kegiatan lain yang dilaksanakan oleh yayasan seperti yang tertera dalam anggaran dasar yayasan, karena tidak memiliki kegiatan lain selain menaungi Akademi Keperawatan Sawerigading maka tidak ada

pengelolaan keuangan dalam yayasan. Maka selama Yayasan Pendidikan Batara Guru Luwu didirikan tidak pernah dibuat laporan keuangan setiap tahunnya, padahal seharusnya yayasan membuat laporan keuangan tiap tahunnya. Dalam Undang-Undang Yayasan pun dihendaki adanya keterbukaan dalam akuntabilitas yayasan guna memberikan laporan kepada masyarakat begitu pula yang tercantum dalam anggaran dasar yayasan yang mewajibkan pengurus untuk membuat laporan tahunan paling lambat 5 (lima) bulan setelah berakhirnya tahun buku yayasan.

Keterlibatan aparat pemerintah sebagai organ yayasan karena Pemerintah Kabupaten Luwu menganggap Yayasan Pendidikan Batara Guru Luwu merupakan Yayasan milik Pemerintah dengan dasar bahwa alasan didirikannya yayasan yaitu untuk menaungi Akademi Keperawatan Sawerigading, apalagi dalam pendanaan atau biaya penyelenggaraan Akademi Keperawatan menjadi tanggung jawab Pemerintah Kabupaten Luwu maka dalam pengelolaannya pun harus melibatkan aparat pemerintah di dalamnya bukannya melibatkan pihak luar meskipun seyogyanya yayasan merupakan milik masyarakat dalam hal ini dimaksudkan bahwa yayasan tidak mempunyai pemilik.

Tidak ada aturan yang mengatur tentang keterlibatan aparat pemerintah dalam yayasan, dalam Undang-Undang Kepegawaian Nomor 43 Tahun 1999⁵⁵ tidak ada penjabaran tentang keterlibatan aparat

⁵⁵ Sekarang menjadi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara namun karena yayasan ini didirikan pada Tahun 2005 sebelum Undang-Undang ASN disahkan maka digunakan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian

pemerintah dalam yayasan begitu pun dengan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil, tidak ada larangan bagi Pegawai Negeri Sipil untuk menjadi organ yayasan. Tidak adanya aturan mengenai boleh atau tidaknya Pegawai Negeri Sipil menjadi organ yayasan memberikan celah bagi aparat Pemerintah Kabupaten Luwu untuk terlibat dalam Yayasan Pendidikan Batara Guru Luwu sebagai organ, artinya Pegawai Negeri Sipil bisa saja terlibat dalam yayasan dan menjadi pendiri atau organ yayasan. Keterlibatan aparat Pemerintah pun tidak dalam Yayasan tidak dianggap sebagai rangkap jabatan karena dalam Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 1997 jo. Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2005 Tentang Pegawai Negeri Sipil Yang Menduduki Jabatan Rangkap, tidak ada penjabaran bahwa Pegawai Negeri Sipil yang menjabat sebagai organ yayasan dianggap melakukan rangkap jabatan, sesuai dengan yang tercantum pada Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 1997 jo. Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2005, yaitu :

Dalam Peraturan Pemerintah ini yang dimaksud dengan menduduki jabatan rangkap adalah Pegawai Negeri Sipil yang diangkat dalam jabatan struktural merangkap jabatan fungsional.

Aparat Pemerintah Kabupaten Luwu menduduki jabatan struktural dalam Pemerintahan Kabupaten Luwu dan kedudukan aparat pemerintah sebagai organ yayasan tidak dapat dikatakan sebagai jabatan

fungsional karena pada dasarnya jabatan fungsional⁵⁶ adalah kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggung jawab, wewenang dan hak seorang Pegawai Negeri Sipil dalam suatu satuan organisasi yang dalam pelaksanaan tugasnya didasarkan pada keahlian dan/atau keterampilan tertentu serta bersifat mandiri. Maka kedudukan aparat pemerintah sebagai organ yayasan dalam Yayasan Pendidikan Batara Guru Luwu tidak dapat dikatakan jabatan fungsional karena dalam menjalankan yayasan meskipun dibutuhkan tanggung jawab namun dalam pelaksanaannya tidak dibutuhkan suatu keahlian dan keterampilan khusus, dan dalam melaksanakan tugas sebagai organ yayasan aparat pemerintah tidak bekerja secara penuh untuk yayasan, maka sebagai organ yayasan tidak dapat dikatakan sebagai jabatan fungsional dan bukan merupakan rangkap jabatan.

Hal ini tentu saja memberikan peluang bagi aparat Pemerintah Kabupaten Luwu untuk menjadi organ yayasan pada Yayasan Pendidikan Batara Guru Luwu. Beda halnya dengan Bupati dan Wakil Bupati, dalam Pasal 28 Huruf (b) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah diatur mengenai larangan bagi Kepala daerah dan Wakil Kepala Daerah untuk terlibat dalam Yayasan, yaitu :

turut serta dalam suatu perusahaan, baik milik swasta maupun milik negara/daerah, atau dalam yayasan bidang apapun;

Dalam Penjelasan Pasal 28 tidak ada arti dari kata “turut serta” dalam yayasan hanya ada arti “turut serta” dalam suatu perusahaan yaitu

⁵⁶ <http://jabatanfungsional.com/> diakses pada tanggal 19 Mei 2014 pukul 11.17 WITA

menjadi direksi atau komisaris dalam suatu perusahaan. Pengertian “turut serta”⁵⁷ adalah ikut mengambil bagian dalam suatu hal, maka turut serta dalam yayasan termasuk juga sebagai pendiri bukan hanya sebagai pembina, pengurus, dan pengawas

Bupati sebagai Kepala Daerah dan Wakil Bupati sebagai Wakil Kepala Daerah jelas dilarang untuk terlibat dalam yayasan, keterlibatan Bupati Luwu dalam pendirian Yayasan Pendidikan Batara Guru Luwu adalah hal yang tidak tepat, meskipun pada awalnya Akademi Keperawatan Sawerigading yang diubah statusnya menjadi Yayasan Pendidikan Batara Guru Luwu adalah Akademi milik Pemerintah Kabupaten Luwu. Keterlibatan Bupati Luwu sebagai pendiri Yayasan Pendidikan Batara Guru Luwu tentu saja melanggar ketentuan Pasal 28 Undang-Undang Pemerintahan Daerah.

Meskipun tidak ada aturan yang mengatur tentang keterlibatan aparat Pemerintah sebagai organ yayasan berbeda halnya dengan keterlibatan Bupati dan Wakil Bupati dalam yayasan jelas diatur dalam Undang-Undang, tidak serta merta membolehkan aparat Pemerintah menjadi organ yayasan. Hal ini untuk menghindari adanya kepentingan lain dalam pengelolaan yayasan oleh aparat Pemerintah. Padahal seyogyanya yayasan adalah Badan Hukum yang didirikan untuk tujuan sosial, kemanusiaan, dan keagamaan dan harus terbebas dari tujuan-tujuan lain yang dapat mempengaruhi pengelolaan yayasan. Apalagi

⁵⁷ <http://bahasa.cs.ui.ac.id> diakses pada tanggal 19 Mei 2014 pukul 09.43 WITA

keterlibatan aparat pemerintah dalam pengelolaan Yayasan Pendidikan Batara Guru Luwu pun kurang maksimal, terbukti dengan jaranganya diadakan rapat kepengurusan yayasan, padahal di dalam anggaran dasar yayasan dinyatakan bahwa akan diadakan rapat setiap 1 (satu) tahun sekali namun kenyataanya selama 9 (sembilan) tahun Yayasan Pendidikan Batara Guru didirikan rapat kepengurusan yayasan hanya beberapa kali dilaksanakan dan tidak dilaksanakan setiap tahun tidak sesuai dengan yang tertera di anggaran dasar yayasan. Ketika mengadakan rapat yayasan pun yang diundang untuk menghadiri rapat hanya sebagian organ yayasan, tidak secara keseluruhan. Seperti menurut penuturan pengawas dan pembina yang jarang diundang untuk menghadiri rapat.

B. Gaji atau Upah Bagi Direktur Akademi Keperawatan Sawerigading Yang Merupakan Pendiri Yayasan

Akademi Keperawatan Sawerigading Luwu dipimpin oleh seorang direktur, direktur merupakan jabatan tertinggi dalam susunan kepengurusan Akademi Keperawatan Sawerigading Luwu. Direktur Akademi Sawerigading berasal dari kalangan dosen Akademi Keperawatan Sawerigading Luwu kemudian ditunjuk oleh Bupati Luwu, pengangkatan Direktur Akademi Sawerigading ditandai dengan dikeluarkannya Surat Keputusan dari Bupati Luwu. Menurut keterangan Direktur Akademi Keperawatan Sawerigading Luwu tidak ada masa jabatan yang pasti bagi Direktur Akademi Sawerigading, asalkan menurut Bupati Luwu kinerja dari Direktur Akademi Keperawatan Sawerigading dinilai baik maka akan tetap dipertahankan jika tidak maka akan diganti. Peran Bupati sangat besar dalam penilaian terhadap Direktur Akademi Keperawatan Sawerigading karena Bupati Luwu yang langsung menilai kinerja dari direktur, jika menurut Bupati kinerja dari direktur kurang baik maka Bupati akan langsung mengganti direktur begitupun sebaliknya jika kinerja dari direktur Akademi Keperawatan Sawerigading dinilai baik maka akan tetap dipertahankan. Maka dalam penunjukan Direktur Akademi Sawerigading Bupati Luwu memiliki peranan penting dalam pengangkatan Akademi Keperawatan Sawerigading Luwu.

Direktur Akademi Sawerigading Luwu merupakan Pegawai Negeri Sipil dari lingkup Pemerintahan Daerah Kabupaten Luwu. Maka Direktur Akademi Sawerigading menerima upah atau gaji dari Pemerintah

Kabupaten Luwu karena posisinya sebagai Pegawai Negeri Sipil, selain itu direktur juga menerima upah atau gaji dari Akademi Sawerigading Luwu karena jabatannya sebagai direktur. Gaji Direktur baik sebagai Pegawai Negeri Sipil maupun Direktur Akademi Keperawatan Sawerigading diterima setiap bulannya.

Di dalam anggaran dasar Yayasan Pendidikan Batara Guru Luwu tidak diatur mengenai pemberian upah atau gaji kepada organ yayasan termasuk pendiri yayasan yang juga merangkap sebagai Direktur Akademi Sawerigading Luwu. Menurut keterangan Direktur Akademi Keperawatan Sawerigading bahwa upah atau gaji yang diberikan telah tepat meskipun tidak diatur dalam anggaran dasar yayasan namun dianggap sesuai dengan kerja atau kinerja dari Direktur Akademi Keperawatan Sawerigading yang bekerja penuh untuk kepengurusan Akademi Keperawatan Sawerigading. Sehingga tidak menjadi masalah apabila direktur yang juga merupakan pendiri yayasan menerima upah atau gaji. Lagipula Direktur Akademi Keperawatan Sawerigading Luwu juga merupakan seorang Pegawai Negeri Sipil yang pasti akan menerima upah atau gaji dari Pemerintah Daerah Kabupaten Luwu.

Pemberian upah atau gaji kepada organ yayasan diatur dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2001, bahwa :

Kekayaan Yayasan baik berupa uang, barang, maupun kekayaan lain yang diperoleh Yayasan berdasarkan Undang-undang ini, dilarang dialihkan atau dibagikan secara langsung atau tidak langsung kepada Pembina, Pengurus, Pengawas, karyawan, atau pihak lain yang mempunyai kepentingan terhadap Yayasan.

Namun Pasal tersebut telah direvisi pada Undang-Undang Yayasan

No. 28 Tahun 2004 menjadi :

- (1) Kekayaan Yayasan baik berupa uang, barang, maupun kekayaan lain yang diperoleh Yayasan berdasarkan Undang-undang ini, dilarang dialihkan atau dibagikan secara langsung atau tidak langsung, baik dalam bentuk gaji, upah, maupun honorarium, atau bentuk lain yang dapat dinilai dengan uang kepada Pembina, Pengurus dan Pengawas.
- (2) Pengecualian atas ketentuan sebagaimana dimaksud pada Ayat (1), dapat ditentukan dalam Anggaran Dasar Yayasan bahwa Pengurus menerima gaji, upah, atau honorarium, dalam hal Pengurus Yayasan:
 - a. bukan pendiri Yayasan dan tidak terafiliasi dengan Pendiri, Pembina, dan Pengawas; dan
 - b. melaksanakan kepengurusan Yayasan secara langsung dan penuh.

Dalam Pasal 5 Undang-Undang Yayasan Nomor 28 Tahun 2004 jelas dijabarkan bahwa yang dapat menerima upah atau gaji dalam yayasan adalah organ yayasan yang bekerja penuh untuk yayasan, dan pendiri yayasan tidak boleh menerima upah atau gaji. Meskipun dalam hal ini pendiri yayasan juga bertindak sebagai direktur Akademi Keperawatan Sawerigading. Dalam undang-Undang Yayasan jelas larangan pemberian gaji bagi pendiri yayasan namun dalam anggaran dasar Yayasan Pendidikan Batara Guru Luwu tidak diatur lebih lanjut tentang pemberian upah atau gaji kepada pendiri yayasan yang juga merupakan direktur Akademi Sawerigading Luwu, hal ini tentu saja memberikan cela untuk memberikan upah atau gaji kepada direktur Akademi Sawerigading Luwu yang merupakan pendiri yayasan, sehingga pendiri yayasan yang juga merupakan Direktur Akademi Keperawatan Sawerigading tetap memperoleh gaji atau upah karena kedudukannya sebagai direktur.

Pemberian gaji atau upah kepada organ yayasan dianggap sebagai suatu kejahatan seperti yang diatur dalam Pasal 70 Undang-Undang Yayasan

Pasal 70 yang menyebutkan ketentuan pidana sebagai berikut :

- (1) Setiap anggota organ Yayasan yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5, dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun.
- (2) Selain pidana penjara, anggota organ yayasan sebagaimana dimaksud dalam Ayat (1) juga dikenakan pidana tambahan berupa kewajiban mengembalikan uang, barang, atau kekayaan yayasan yang dialihkan atau dibagikan.

Meskipun dalam Undang-Undang Yayasan telah dijelaskan bahwa terdapat sanksi apabila melanggar ketentuan dalam Pasal 5 seperti yang diatur dalam pasal 70 , tapi tetap saja sanksi yang ada tidak ditegakkan. Hal ini karena yayasan bersifat tertutup karena berada dalam lingkungan Pemerintahan daerah apalagi mengingat keikutsertaan aparat pemerintah di dalamnya sebagai organ yayasan. Dengan yayasan berada di bawah nanungan pemerintah maka menjadi lebih mudah bagi pemerintah untuk menguasai atau mengendalikan yayasan. Apalagi pengawas yayasan yang seyogyanya mengawasi penyelenggaraan yayasan juga berasal dari lingkup aparat Pemerintah Kabupaten Luwu ditambah dengan adanya Istri Bupati yang ikut terlibat sebagai pengawas yayasan. Sehingga meskipun telah terjadi pelanggaran di dalam yayasan tapi tidak ada upaya hukum yang dapat dilakukan karena pelanggaran tersebut cenderung di tutup-tutupi oleh organ yayasan apalagi Pemerintah Daerah Kabupaten Luwu.

Pemberian gaji untuk direktur dan Pegawai Negeri Sipil yang bekerja di Akademi Keperawatan Sawerigading tentu saja membutuhkan dana, berdasarkan hasil wawancara yang dilakukan dengan staf dari Akademi Keperawatan Sawerigading yang juga merupakan Bendahara dari Yayasan Pendidikan Batara Guru Luwu bahwa pada awal pendirian Akademi Keperawatan Sawerigading yang dulunya bernama Sekolah Perawat Kesehatan sumber dananya berasal dari Pemerintah Daerah Kabupaten Luwu, namun sejak tahun 2008 Pemerintah Daerah Kabupaten Luwu telah berhenti memberikan bantuan dana kepada Akademi Keperawatan Sawerigading, meskipun Akademi Keperawatan Sawerigading tetap berada di bawah naungan Yayasan Pendidikan batara Guru Luwu. Maka sumber dana untuk menjalankan operasional Akademi Keperawatan Sawerigading bersumber dari anggaran swadana Akademi Keperawatan Sawerigading yang diperoleh dari mahasiswa yaitu berupa Sumbangan Penyelenggaraan Pendidikan (SPP) dan Biaya Penyelenggaraan Pendidikan (BPP).

Dana yang diperoleh dari mahasiswa digunakan untuk menjalankan operasional Akademi Keperawatan dan membayar upah atau gaji bagi direktur meskipun direktur tetap memperoleh gaji dari Pemerintah Kabupaten Luwu sebagai Pegawai Negeri Sipil, hal ini berlaku juga untuk pegawai Akademi Keperawatan Sawerigading Luwu yang juga berstatus sebagai Pegawai Negeri Sipil dari Pemerintah Kabupaten Luwu.

BAB 5

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Dalam penyelenggaraan Yayasan Pendidikan Batara Guru Luwu melibatkan aparat pemerintah dalam pengisian organ yayasannya. Berdasarkan penelitian hal ini dididasi pada Surat Keputusan Kementerian Kesehatan yang dikeluarkan pada tahun 2004 untuk merubah status Akademi Keperawatan Sawerigading menjadi yayasan milik Pemerintah Daerah Kabupaten Luwu, hal ini guna memperpanjang izin penyelenggaraan pendidikan Akademi Sawerigading untuk jangka waktu 4 (empat) tahun, karena adanya surat dari Kementerian Kesehatan maka Pemerintah Daerah Kabupaten Luwu dan Akademi Sawerigading Luwu memutuskan untuk mendirikan Yayasan Pendidikan Batara Guru Luwu dan melibatkan aparat Pemerintah Daerah Kabupaten Luwu sebagai organ yayasannya karena pendirian yayasan dilakukan oleh Pemerintah Daerah kabupaten Luwu.
2. Dalam Undang-Undang Yayasan telah dijabarkan bahwa dilarang untuk mengalihkan kekayaan yayasan kepada organ yayasan, dan pendiri yayasan berdasarkan pada Pasal 5 Undang-Undang Yayasan. Namun kenyataannya Direktur Akademik Sawerigading Luwu yang juga merupakan pendiri Yayasan Pendidikan Batara Guru Luwu menerima upah atau gaji dari Akademi Keperawatan

Sawerigading Luwu yang berada di bawah naungan Yayasan Pendidikan Batara Guru Luwu setiap bulannya. Selain menerima upah atau gaji dari Akademi Keperawatan Sawerigading Luwu, direktur juga menerima upah atau gaji dari Pemerintah Daerah Kabupaten Luwu karena kedudukannya sebagai Pegawai Negeri Sipil dari lingkup Pemerintahan daerah Kabupaten Luwu.

B. Saran

1. Sebaiknya Yayasan Pendidikan Batara Guru Luwu dalam pengisian organ yayasannya melibatkan masyarakat, agar Yayasan Pendidikan Batara Guru Luwu dalam pengelolaannya lebih terbuka dan berjalan dengan lancar karena organ yayasannya dapat bekerja secara penuh dan tidak lagi harus terlibat dengan urusan Pemerintahan. Selain itu, untuk menegaskan bahwa yayasan adalah milik masyarakat dengan melibatkan masyarakat sebagai organnya dan Pemerintah tetap dapat memberikan bantuan kepada Yayasan Pendidikan Batara Guru Luwu sesuai yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 63 Tahun 2008 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Yayasan.
2. Pemberian gaji terhadap direktur Akademi Keperawatan Sawerigading Luwu sebaiknya ditinjau ulang mengingat ketentuan yang telah diatur dalam Pasal 5 Undang-Undang Yayasan bahwa kekayaan dilarang untuk dibagikan kepada organ yayasan dan pendiri yayasan. Dengan mempertimbangkan bahwa direktur telah

menerima upah atau gaji dari Pemerintah Daerah Kabupaten Luwu
sebagai Pegawai Negeri Sipil.

DAFTAR PUSTAKA

Ais, Chatamarrasjid. 2006. *Badan Hukum Yayasan Edisi Revisi*. PT Citra Aditya Bakti : Bandung

Abdullah, Rozali. 2011. *Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*. PT Rajagrafindo Persada : Jakarta

Bastian, Indra. 2007. *Akuntansi Yayasan dan Lembaga Publik*. PT Erlangga : Jakarta

Borahima, Anwar. 2010. *Kedudukan Yayasan di Indonesia*. Kencana Prenada Media Group : Jakarta

Hidijaz, Kamal. 2010. *Efektivitas Penyelenggaraan Kewenangan Dalam Pemerintahan di Indonesia*. Pustaka Refleksi : Makassar

Prasetya, Rudhi. 2012. *Yayasan Dalam Teori dan Paktik*. Sinar Grafika : Jakarta

Raharjo, Hanri. 2009. *Hukum Perusahaan*. Pustaka Yustisia : Yogyakarta

Sunarno, Siswanto. 2008. *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Sinar Grafika : Jakarta

Supramono, Gatot. 2008. *Hukum Yayasan di Indonesia*. Rineka Cipta : Jakarta

Susanto, AB. 2002. *Reformasi Yayasan Prespektif Hukum dan Manajemen*. Penerbit Andi : Yogyakarta

Widjaja, HAW. 2008. *Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia Dalam Rangka Sosialisasi UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah*. PT Raja Grafindo Persada : Jakarta

_____. 2011. *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*. Rajawali Pers : Jakarta

Widjaja, Gunawan. 2002. *Suatu Panduan Komperhensif Yayasan Di Indonesia*. PT. Elex Media Komputindo : Jakarta

Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang No. 16 Tahun 2001 Jo. Undang-Undang No. 28 Tahun 2004 Tentang Yayasan

Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah

Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara

Undang-Undang No. 43 Tahun 1999 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian

Peraturan Pemerintah No. 63 Tahun 2008 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Yayasan

Peraturan Pemerintah No. 29 Tahun 1997 jo. Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2007 Tentang Pegawai Negeri Sipil Yang Menduduki Jabatan Rangkap

Peraturan Pemerintah No. 53 Tahun 2010 Tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil

Internet :

[http://id.wikipedia.org/wiki/Pemerintah daerah di Indonesia](http://id.wikipedia.org/wiki/Pemerintah_daerah_di_Indonesia). Diakses pada tanggal 20 november 2013 Pukul 19:18 WITA

<http://www.negarahukum.com/hukum/tugas-dan-kewenangan-pemerintahan-daerah.html>. Diakses pada tanggal 21 November 2013 pukul 20.01 WITA

<http://jabatanfungsional.com/>. Diakses pada tanggal 19 Mei 2014 pukul

11. 17 WITA

<http://bahasa.cs.ui.ac.id> diakses pada tanggal 19 Mei 2014 pukul 09.43

WITA

LAMPIRAN